

ARENA ABIERTA

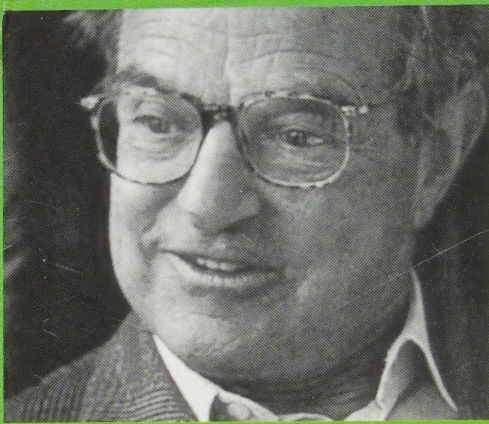
LA BURBUJA DE LA SUPREMACÍA NORTEAMERICANA

Cómo corregir el abuso de poder de Estados Unidos

GEORGE SOROS



DEBATE



© Serguéi Gunéiev / SABA

GEORGE SOROS nació en Budapest en 1930. En 1947 emigró a Inglaterra, donde se graduó en la London School of Economics y entró en contacto con la obra de su profesor Karl Popper, que tuvo una gran influencia en su pensamiento. En 1956 se trasladó a Estados Unidos, país del que es ciudadano. Reconocido financiero y filántropo, Soros es el creador del Soros Fund Management y de una red global de fundaciones dedicadas a promover las sociedades abiertas en todo el mundo. Entre sus libros se encuentran los éxitos editoriales *La crisis del capitalismo global* (1999) y *Globalización* (2002).



Digitized by the Internet Archive
in 2024

La burbuja de la
supremacía
norteamericana

ARENA ABIERTA

La burbuja de la supremacía norteamericana

Cómo corregir el abuso
de poder de Estados Unidos

GEORGE SOROS

Traducción de
Jorge Ferrer Díaz

DEBATE

Título original: *The Bubble of American Supremacy*

Primera edición: marzo, 2004

© 2004, George Soros

© 2004 de la edición en castellano para todo el mundo:

Random House Mondadori, S. A.

Travessera de Gràcia, 47-49. 08021 Barcelona

© 2004, Jorge Ferrer Díaz, por la traducción

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

Printed in Spain – Impreso en España

ISBN: 84-8306-572-X

Depósito legal: B. 8.746 - 2004

Compuesto en Fotocomposición 2000, S. A.

Impreso en A & M Gràfic, S. L.

Santa Perpètua de Mogoda (Barcelona)

C 8 4 5 7 2 X

Índice general

<i>Prefacio</i>	9
<i>Agradecimientos</i>	15

PRIMERA PARTE

UNA VISIÓN CRÍTICA

1. La doctrina Bush	19
2. La guerra contra el terror	33
3. La política exterior de la Administración Bush	46
4. El atolladero iraquí	64
5. El estado de la nación	78

SEGUNDA PARTE

UNA VISIÓN CONSTRUCTIVA

6. Mejorar el orden mundial	89
7. Soberanía e intervención	109
8. La ayuda internacional	132
9. La soberanía popular y los recursos naturales	151
10. Perspectiva histórica	161
11. La burbuja de la supremacía norteamericana	179

<i>Epílogo</i>	191
<i>Apéndice: mi marco conceptual</i>	193
<i>Índice onomástico</i>	205

Prefacio

Considero que la doctrina de acción militar preventiva propugnada por la Administración Bush es perniciosa, idea que comparto con mucha otra gente en todo el mundo. La invasión de Irak ha sido la primera aplicación práctica de la doctrina Bush y ha traído consigo una reacción alérgica en todo el orbe, no porque hubiera alguien dispuesto a elogiar a Sadam Husein, sino porque insistimos en invadir unilateralmente a Irak sin que hubiera evidencias claras de su implicación en los atentados del 11 de septiembre o de que poseyera armas de destrucción masiva.

Jamás había sido tan profunda la brecha abierta entre Estados Unidos y el resto del mundo. En el extranjero se considera que Estados Unidos está abusando de la posición dominante que ocupa, mientras que se hizo creer a la población norteamericana que Sadam Husein representaba una amenaza clara y tangible para nuestra seguridad nacional. Solo cuando ha llegado el período de la posguerra iraquí la gente ha comprendido que ha sido víctima de un engaño.

Sostengo que la Administración Bush ha explotado deliberadamente el 11 de septiembre con el fin de llevar a cabo políticas que el pueblo norteamericano no hubiera tolerado en otras circunstancias. El sueño de Bush acerca de la supremacía norteamericana es irrealizable, a la vez que contradice los principios que Estados Unidos ha defendido a lo largo de su historia. Se trata de

un afán que pone en peligro tanto nuestros valores como nuestra seguridad. Y debido al poderío de Estados Unidos, ese sueño está poniendo en peligro al mundo entero.

Estados Unidos goza hoy de una posición dominante en el mundo que ningún otro estado ni combinación de estados es capaz de retar ahora o en un futuro previsible. Solo los propios errores son capaces de privar a Estados Unidos de su posición dominante. Actualmente el país se encuentra en vías de cometerlos, al haber caído en manos de un grupo de extremistas cuyo firme convencimiento de estar llevando a cabo una misión solamente es superado por su falsa convicción de estar en posesión de la verdad. Los extremistas han abusado de la posición que Estados Unidos ocupa en el mundo, y con ello han debilitado a nuestra nación en lugar de fortalecerla.

Sé que esto suena a toque a rebato y que mucha gente estará en desacuerdo, pero la gravedad de la situación justifica estas palabras. No vivimos una etapa cualquiera. Persuadir al público norteamericano para que rechace al presidente Bush en las próximas elecciones se ha convertido para mí en un objetivo primordial. Hemos sido víctimas de un engaño. Cuando el presidente Bush se presentó candidato a las elecciones de 2000, nos prometió una política exterior basada en la humildad y no la doctrina Bush. Si es rechazado por los electores en 2004 las políticas que está aplicando no se recordarán más que como una aberración transitoria y Estados Unidos podrá recuperar el lugar que le corresponde en el mundo. Si, por el contrario, el presidente Bush es reelegido, el electorado habrá dado su respaldo a esas políticas y tendremos que vivir con las consecuencias. Sin embargo, no basta con derrotar al presidente Bush en las urnas. Además, Estados Unidos está obligado a reevaluar el papel que tiene en el mundo y a adoptar una visión más constructiva.

La sensibilidad que experimento ante los excesos de la Administración Bush puede ser achacada en buena medida a mis orígenes. Yo era un niño judío que creció en la Hungría de la Segunda Guerra Mundial. Mi vida transcurrió bajo dos ocupaciones, la alemana y la soviética, y ello me permitió aprender cuánto pueden afectar los sistemas políticos a la propia existencia de un individuo. Cuando oigo decir al presidente Bush que «o estáis con nosotros o estáis con los terroristas», oigo sonar las sirenas de alarma.¹ También John Ashcroft acciona las palancas equivocadas cuando declara: «Mi mensaje para aquellos que asustan a la gente amante de la paz agitando el fantasma de la pérdida de libertades es el siguiente: al erosionar nuestra unidad nacional y hacer menguar nuestra resolución, vuestras tácticas no hacen sino ayudar a los terroristas. Proporcionan munición a los enemigos de Estados Unidos y frenan el apoyo de nuestros amigos».² Me molesta que la gente no esté tan alarmada como lo estoy yo. Estos no son los Estados Unidos que elegí hace años para que fuera mi hogar.

En 1947, cuando escapé de Hungría, me trasladé inicialmente a Inglaterra y estudié en la London School of Economics. El filósofo Karl Popper ejerció una gran influencia sobre mí y pude comprender las diferencias que existen entre las sociedades abiertas y las cerradas. Después de haber cosechado éxito en los mercados financieros, establecí una red de fundaciones dedicadas a promover las sociedades abiertas. Es a partir de la práctica que

1. Alocución ante la Sesión Conjunta del Congreso y el pueblo norteamericano, 20 de septiembre de 2001, disponible en <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html>.

2. John Ashcroft, testimonio ante el Comité de Judicatura del Senado, 6 de diciembre de 2001, disponible en <http://www.usdoj.gov/ag/testimony/2001/1206transcriptsenatejudiciarycommittee.htm>.

tengo en el ámbito de la promoción de la democracia en diversas regiones del planeta, que me siento cualificado para aportar mi contribución a una nueva reflexión acerca del papel de Estados Unidos en el mundo.

Aporto a esta tarea el marco conceptual que comencé a desarrollar desde mis días de estudiante y que he continuado revisando a la luz de la experiencia. En más de un aspecto, difiere de la opinión predominante. Algunos de los términos que empleo —sociedad abierta, reflexividad, falibilidad radical, falacias fértiles, el principio de la incertidumbre humana, y las diversas etapas del proceso de auge/recesión— pueden resultarle desconocidos al lector. En el apéndice de este libro ofrezco una breve explicación del marco conceptual en el que me sitúo.

Este libro comenzó a gestarse a partir de mi libro anterior publicado con el título de *Globalización*.³ Allí examinaba las instituciones financieras y comerciales internacionales (IFCI) y proponía soluciones capaces de incrementar la eficacia de las mismas. En aquel momento había enfocado mi interés en los excesos perpetrados por los fundamentalistas mercantiles opuestos a cualquier interferencia en el funcionamiento de las fuerzas del mercado. Dichos fundamentalistas atacaban desde la derecha nuestras IFCI, mientras que el movimiento antiglobalización las atacaba desde la izquierda. En mi libro reconocía las deficiencias del sistema capitalista global y sostenía que estas pueden ser superadas reformando y fortaleciendo las IFCI, no destruyéndolas. Claro que mi argumento estaba reñido con la postura de la Administración Bush, pero los sucesos del 11 de septiembre habían propiciado un ambiente de reflexión nacional capaz

3. George Soros, *Globalización*, Planeta, Barcelona, 2002.

de promover un cambio de actitud, y no quise dejar pasar la ocasión.

El presidente Bush ha conducido al país y al mundo entero en otra dirección. Ha utilizado el 11 de septiembre para imponer nuestro derecho a una acción militar preventiva. Ahora mi principal preocupación está ligada a los excesos de ese enfoque. El gobierno del país más poderoso del mundo ha caído en manos de extremistas guiados por una forma cruda de darwinismo social, que postula que la vida es una lucha por la supervivencia y que, por ende, debemos apoyarnos fundamentalmente en el uso de la fuerza para sobrevivir. Se trata de una visión distorsionada porque, en realidad, la supervivencia del más apto depende tanto de la competencia como de la cooperación. La búsqueda de la superioridad militar está aliada estrechamente al fundamentalismo mercantil, que también da prioridad a la competencia por encima de la cooperación. La Administración Bush consiguió arrastrar consigo al pueblo norteamericano exagerando la amenaza terrorista.

Antes de los sucesos del 11 de septiembre, el normal funcionamiento de nuestra democracia servía de coto a los excesos de las falsas ideologías. La guerra contra el terror silenció temporalmente las críticas y nos sacó de la normalidad. Y cuando se produjo la invasión a Irak nos internamos en lo que denomino un territorio «apartado del equilibrio». Me he percatado de que existe un cierto paralelo entre la búsqueda de la supremacía estadounidense y el modelo auge/recesión que he observado en el funcionamiento de los mercados de valores. Ahora la burbuja está en la fase de auge. El propósito de este libro es explicar cómo nos hemos metido en el lío en el que estamos y cuál debe ser el papel de Estados Unidos en el mundo. En la primera parte realizaré un examen crítico de la política de la Administración Bush; en la segunda, expondré con detalle una visión constructiva del papel de Estados Unidos.

Agradecimientos

El proceso de edición de este libro se aceleró debido a la urgencia del tema que lo ocupa. Quiero expresar mi agradecimiento a los editores de la revista *Atlantic Monthly* que advirtieron la importancia del libro y lo apoyaron inmediatamente publicando un fragmento del mismo.

Algunas personas leyeron el manuscrito en diferentes momentos de la redacción y prestaron su contribución a un animado debate que terminó enriqueciendo las conclusiones que aquí se presentan. Si bien el número de lectores del libro antes de ser entregado a las prensas fue menor de lo habitual debido a las urgencias del tiempo, estoy en deuda con todos los que lo leyeron, en especial con Benjamin Barber, Emma Bonino, Robert Boorstin, Leon Botstein, Yehuda Elkana, Mort Halperin, Karin Lissakers, William Maynes, Bill Moyers, Wiktor Osiatynski, Paul Soros, Michael Vachon, Byron Wien y Fareed Zakaria. David Stevens fue mi asistente en el proceso de investigación. Yvonne Sheer hizo mucho más que mecanografiar una y otra vez el manuscrito: realizó también buena parte de la investigación y coordinó el esfuerzo conjunto. En la editorial PublicAffairs, Peter Osnos, Robert Kimzey, Clive Priddle, Melanie Peirson Johnstone, Jenny Dossin y Patricia Boyd extremaron sus esfuerzos para conseguir terminar el libro y publicar el adelanto en el momento

oportuno. Para mí ha sido un placer volver a trabajar con este equipo.

A todos ellos les estoy muy agradecido.

GEORGE SOROS,
octubre de 2003

PRIMERA PARTE

Una visión crítica

La doctrina Bush

La tesis de que el 11 de septiembre de 2001 cambió el curso de la historia es aceptada de manera general. Sin embargo, debemos preguntarnos qué significa exactamente esto. ¿Cómo ha podido tener tan enorme alcance un solo acontecimiento, aun cuando haya provocado tres mil bajas civiles? La respuesta no se encuentra tanto en el acontecimiento mismo como en la manera en que Estados Unidos respondió bajo el liderazgo del presidente George W. Bush.

Es cierto que el ataque terrorista constituyó en sí mismo un suceso histórico. Secuestrar aviones llenos de pasajeros y utilizarlos como bombas suicidas fue una idea audaz, cuya ejecución no pudo ser más espectacular. La destrucción de las Torres Gemelas del World Trade Center constituyó una declaración cargada de simbolismo que encontró un vasto eco por todo el mundo. Además, el hecho de que la gente pudiera contemplar el suceso en las pantallas de sus televisores produjo un impacto emocional que ninguna acción terrorista había conseguido anteriormente.

Por definición, el objetivo del terrorismo es aterrorizar y el ataque del 11 de septiembre lo consiguió con creces. La mayoría de los estadounidenses experimentó una sacudida profundísima.

Se sintieron afectados tanto en el plano individual como en el colectivo. Hasta entonces, la idea de que Estados Unidos podía ser objeto de tamaño reto en suelo propio y de que los ciudadanos norteamericanos podían ser vulnerables de forma tan directa, no formaba parte de la conciencia nacional. El ataque hizo añicos la sensación de seguridad de la gente. Una sensación de emergencia vino a sustituir la anterior sensación de normalidad.

Aun así, el 11 de septiembre de 2001 no habría sido capaz de cambiar el curso de la historia si el presidente Bush no hubiera respondido de la forma que lo hizo. Declaró la guerra al terrorismo y, amparado en esa declaración, puso en marcha un programa radical en política exterior que ya estaba diseñado antes de la tragedia del 11 de septiembre.

Los principios que sustentan este programa pueden ser resumidos en los siguientes términos: las relaciones internacionales son relaciones de poder, no de derecho; el poder prevalece y la ley legítima a aquello que prevalece; es incuestionable que Estados Unidos es la potencia dominante en el mundo de la posguerra fría y que, por tanto, puede imponer su visión del mundo, sus intereses y sus valores al resto de los países. Al adoptar los valores norteamericanos, el mundo se beneficiaría, porque el modelo norteamericano ha demostrado su superioridad. Estados Unidos no ha sido capaz de ejercer plenamente su poderío bajo las anteriores administraciones, lo que debe ser corregido reafirmando nuestra supremacía mundial.

La visión de una política exterior expresada en tales términos forma parte de un amplio corpus ideológico conocido comúnmente como neoconservadurismo, aunque yo prefiero describirlo como una forma burda de darwinismo social. La razón de que lo califique de «burda» estriba en su deliberado desdén del papel que juega la cooperación en la supervivencia del más apto y el hincapié que hace en el aspecto competitivo. Cuando se trata de eco-

nomía, la competencia tiene lugar entre empresas comerciales. Cuando el ámbito es el de las relaciones internacionales, la competencia se establece entre estados. En materia económica, el darwinismo social adopta la forma del fundamentalismo mercantil; en las relaciones internacionales, conduce a la búsqueda de la supremacía norteamericana.

No todos los miembros de la Administración Bush se adscriben a la ideología neoconservadora, pero precisamente los neoconservadores, o *neocons*, conforman un grupo influyente en el ejecutivo y su influencia ha aumentado decididamente tras los sucesos del 11 de septiembre. Las ideas que defienden los neoconservadores fueron recogidas en una breve declaración de propósitos elaborada en 1997 por el Proyecto para un Nuevo Siglo Norteamericano [Project for the New American Century], un centro de análisis que es también un grupo dedicado a la proposición de ideas políticas.

Ya en 1992, bajo la primera Administración Bush, el Departamento de Defensa elaboró una nota similar, pero entonces se desechó por su marcado carácter polémico. Vale la pena citar íntegramente esta declaración, incluyendo los nombres de todos sus signatarios:¹

DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS

La política exterior y de defensa de Estados Unidos ha perdido el rumbo. Los conservadores han criticado las políticas incoherentes de la Administración Clinton. Han resistido también al empuje aislacionista entre sus propias filas. Sin embargo, los conservadores no han conse-

1. Proyecto para un Nuevo Siglo Norteamericano, Declaración de principios, 3 de junio de 1997, en el sitio web del Proyecto para un Nuevo Siglo Norteamericano, [http:// www.newamericancentury.org](http://www.newamericancentury.org).

guido articular plenamente una visión estratégica del papel de Estados Unidos en el mundo. Tampoco han delineado los principios rectores de la política exterior norteamericana. Han permitido la eclosión de diferencias respecto a las tácticas, que han servido para entorpecer el alcance de un posible acuerdo estratégico. Tampoco han luchado a favor de un presupuesto de defensa que permita salvaguardar la seguridad de Estados Unidos e impulsar los intereses norteamericanos en el nuevo siglo.

Nos proponemos cambiar esta situación. Nos proponemos exponer las razones para ello y conjuntar apoyos en favor de un liderazgo mundial de Estados Unidos.

Cuando estamos a punto de finalizar el siglo xx, Estados Unidos destaca como la principal potencia mundial. Tras haber guiado a Occidente a la victoria en la Guerra Fría, Estados Unidos se enfrenta a una oportunidad y a un reto: ¿posee Estados Unidos la visión que le permita seguir edificando sobre los logros conseguidos en las últimas décadas? ¿Posee Estados Unidos la resolución necesaria para diseñar un nuevo siglo que sea favorable a sus principios y sus intereses?

Corremos el peligro de dejar escapar la oportunidad y no saber enfrentarnos al reto. Estamos dilapidando el capital forjado por las anteriores administraciones, tanto en inversiones militares como en éxitos en materia de política exterior. Los recortes que se han producido en el gasto militar y en las asignaciones para política exterior, la falta de atención a la actuación del gobierno y un liderazgo inconstante hacen cada vez más difícil el mantenimiento de la influencia de Estados Unidos en el mundo. Existe también la amenaza de que se dé prioridad a las expectativas de obtención de beneficios comerciales a corto plazo por encima de las consideraciones estratégicas. La consecuencia de todo ello es que estamos saboteando la capacidad de la nación para hacer frente a las amenazas actuales y a gestionar debidamente los retos aún mayores que tenemos por delante.

Parece que hubiéramos olvidado los elementos esenciales que condujeron al éxito de la Administración Reagan: un ejército fuerte, capaz de enfrentarse tanto a los retos presentes como a los futuros, una política exterior dedicada a la promoción audaz y decidida

de los principios norteamericanos por todo el mundo y un liderazgo nacional que acepta las responsabilidades globales de Estados Unidos.

Evidentemente, Estados Unidos debe ser prudente a la hora de ejercer su poder. Pero lo que no podemos es rehuir las responsabilidades que nos impone el liderazgo global ni los costes que conlleva su ejercicio sin que ello vaya en detrimento nuestro. Estados Unidos tiene un papel vital en el mantenimiento de la paz en Europa, Asia y el Oriente Próximo. Si rehuimos nuestras responsabilidades, nos exponemos a poner en peligro nuestros intereses fundamentales. La historia del siglo xx debería habernos enseñado que es importante modificar las circunstancias antes de que afloren las crisis, así como enfrentarnos a las amenazas antes de que llegue el horror. La historia de este siglo debería habernos enseñado que hay que abrazar la causa del liderazgo norteamericano.

Nos proponemos recordar esas lecciones a los norteamericanos y extraer las consecuencias pertinentes para abordar la situación actual:

- para asumir nuestras responsabilidades globales y modernizar las fuerzas armadas de Estados Unidos con vistas al futuro, tenemos que aumentar significativamente los gastos en defensa;

- tenemos que fortalecer los lazos que nos unen a nuestros aliados democráticos y enfrentarnos a los regímenes hostiles a nuestros intereses y valores;

- tenemos que promover la causa de las libertades políticas y económicas en el extranjero;

- tenemos que asumir la responsabilidad que implica el papel singular de Estados Unidos en materia de promoción y difusión de un orden internacional favorable a nuestra seguridad, nuestra prosperidad y nuestros principios.

Es probable que una política como esta, semejante a la desarrollada por la Administración Reagan y basada en la fuerza militar y la transparencia moral, no sea vista con buenos ojos hoy en día. Sin embargo, es necesario llevarla a cabo para que Estados Unidos pueda continuar cre-

ciendo a partir de los éxitos del pasado siglo para garantizar nuestra seguridad y nuestra grandeza en el futuro.

Elliott Abrams	Steve Forbes	Dan Quayle
Gary Bauer	Aaron Friedberg	Peter W. Rodman
William J. Bennett	Francis Fukuyama	Stephen P. Rosen
Jeb Bush	Frank Gaffney	Henry S. Rowen
Dick Cheney	Fred C. Ikle	Donald Rumsfeld
Eliot A. Cohen	Donald Kagan	Vin Weber
Midge Decter	Zalmay Khalilzad	George Weigel
Paula Dobriansky	I. Lewis Libby	Paul Wolfowitz
	Norman Podhoretz	

Muchos de los signatarios de esta declaración enviaron en 1998 una carta abierta al presidente Clinton en la que argumentaban a favor de invadir Irak. Cinco años después, ellos mismos estaban al mando de la invasión: Dick Cheney como vicepresidente, Donald Rumsfeld como secretario de Defensa, Paul Wolfowitz como vicesecretario de Defensa, Zalmay Khalilzad como enviado del Pentágono, y el resto como promotores e ideólogos, tanto fuera como dentro del gobierno.² Todos tenían una idea

2. Elliot Abrams es director para Asuntos del Oriente Próximo y África del Norte en el Consejo de Seguridad Nacional; en 2000, Gary Bauer fue uno de los contendientes en la carrera presidencial y actualmente es presidente de American Values; William J. Bennett es comentarista conservador y miembro distinguido de la Heritage Foundation; Jeb Bush es gobernador del estado de Florida; Eliot Cohen es profesor de estudios estratégicos en la School of Advanced International Studies de la Johns Hopkins University y miembro de la Dirección de la Política de Defensa del Departamento de Defensa; Midge Decter es comentarista conservador y es autor de una biografía de Donald Rumsfeld aparecida recientemente; Paula Dobriansky es subsecretaria para Asuntos Globales del Departamento de Defensa; Steve Forbes fue uno de los contendientes en la carrera presidencial de 2000 y es presidente y director general de *Forbes*; Aaron Friedberg es profesor de política y relaciones exteriores en la Universidad de

clara de la dirección que deseaban que tomara el país y cuando el ataque terrorista del 11 de septiembre les brindó la oportunidad, la aprovecharon sin molestarse en aclarar cuáles eran sus verdaderas intenciones. Todavía la gente no conoce los entresijos de toda esta historia.

Antes de los sucesos del 11 de septiembre de 2001, existían dos obstáculos que impedían a los ideólogos del Proyecto para un Nuevo Siglo Norteamericano llevar adelante su estrategia. Por una parte, el hecho de que el presidente Bush había llegado a la Casa Blanca sin un apoyo concluyente, pues resultó elegido presidente por la diferencia de apenas un voto en el Tribunal Supremo. Por otra parte, Estados Unidos carecía de un enemigo definido con nitidez, cuya existencia hubiera justificado un sustancial incremento del presupuesto de defensa. La estrategia defendida antes del 11 de septiembre no es idéntica a la que ha terminado prevaleciendo —la primera hacía hincapié en el desarrollo de una defensa basada en misiles y no en la guerra contra el terrorismo— pero ambas están animadas por el mismo espíritu, a saber, el que preconiza el dominio unilateral de Estados Unidos.

Princeton; Francis Fukuyama es profesor de economía política internacional en la School of Advanced International Studies de la Johns Hopkins University y del Consejo Presidencial sobre Bioética; Frank Gaffney es presidente del Center for Security Policy; Fred Ikle es académico distinguido del Center for Strategic and International Studies y miembro de la Dirección de la Política de Defensa del Departamento de Defensa; Donald Kagan es profesor de historia y de la cultura clásica en la Universidad de Yale; Lewis Libby es jefe de gabinete de Dick Cheney; Norman Podhoretz es miembro principal del Hudson Institute y editor de *Commentary*; Dan Quayle es vicepresidente de Estados Unidos y miembro de la Dirección de la Política de Defensa del Departamento de Defensa; Peter Rodman es secretario de Defensa adjunto para Asuntos de Seguridad Internacional; Stephen Rosen es profesor de Asuntos Militares y de Seguridad Nacional en la Universidad de Harvard; Henry Rowen es miembro principal de la Hoover Institution y miembro de la Dirección de la Política de Defensa del Departamento de Defensa; Vin Weber es socio de la firma Clark and Weinstock dedicada a la consultoría de gestión; George Weigel es miembro principal del Ethics and Public Policy Center.

El 11 de septiembre eliminó los dos obstáculos reseñados de un solo golpe. El presidente Bush declaró la guerra al terrorismo y la nación cerró filas en apoyo suyo. Seguidamente, la Administración Bush comenzó a explotar el ataque terrorista para conseguir sus propósitos. La administración promovió deliberadamente el miedo que se ha adueñado de todo el país para silenciar las críticas y mantener unida a la población en apoyo al presidente. Después, utilizó la guerra contra el terrorismo para alcanzar su sueño de la supremacía norteamericana. De ese modo, el 11 de septiembre cambió el curso de la historia.

Utilizar un acontecimiento para impulsar un programa de acción política no es un hecho censurable en sí mismo. Entre las tareas que se le piden a un presidente está la de asegurar un claro liderazgo, por lo que no deja de ser natural que los políticos adecuen, exploten o manipulen los acontecimientos para sacar adelante sus proyectos. El motivo de preocupación en este caso es el tipo de políticas que promueve el presidente Bush y la manera en que las impone. El presidente Bush está conduciendo a Estados Unidos y al mundo en general por una senda muy peligrosa.

LA IDEOLOGÍA SUPREMACISTA

La ideología supremacista de la Administración Bush está en contra de los principios en que se basan las sociedades abiertas, por cuanto que manifiesta estar en posesión de una verdad última y parte del postulado de que, puesto que somos más fuertes que los demás, sabemos qué es lo que conviene y tenemos la razón de nuestra parte. En ese punto confluyen el fundamentalismo religioso y el fundamentalismo mercantil para conformar juntos la ideología de la supremacía norteamericana. La formulación más

reciente de la estrategia para la seguridad nacional comienza diciendo: «Los grandes enfrentamientos entre la libertad y el totalitarismo que se han producido a lo largo del siglo xx terminaron con una clara victoria de las fuerzas de la libertad y con la vigencia de un único modelo sostenible para conseguir el éxito de una nación, que es el basado en la libertad, la democracia y la libre empresa».

Ese enunciado es falso desde una doble perspectiva. Primero, porque no existe un modelo único para alcanzar el éxito en la construcción nacional. Y, segundo, porque el modelo estadounidense, un modelo triunfador, no está al alcance de los demás, dado que nuestro éxito depende de la posición dominante que ocupamos en el centro del sistema capitalista global y que no estamos dispuestos a ceder a otros.

La doctrina Bush, que fue expuesta originalmente en el discurso de West Point en el mes de junio de 2002 y recogida después en la doctrina de la seguridad nacional lanzada en el mes de septiembre de ese mismo año, se apoya sobre dos pilares. Primero, que Estados Unidos hará todo lo que esté en sus manos para perpetuar su incuestionable supremacía militar, y segundo, que Estados Unidos se arroga el derecho a emprender acciones preventivas. Ambos pilares hacen referencia a dos tipos diferentes de soberanía: por una parte, la soberanía de Estados Unidos, que se sitúa por encima de los tratados y los compromisos internacionales y, por otra, las soberanías de todos los demás estados, que quedan sujetas a los postulados de la doctrina Bush. Esto nos recuerda aquel enunciado de *Rebelión en la granja*, de George Orwell, que afirmaba que todos los animales son iguales, pero algunos animales son más iguales que otros.

Claro que la doctrina Bush no se expresa en forma tan escueta ya que se encuentra oculta bajo el doble lenguaje orwelliano, que resulta necesario debido a la contradicción existente entre los

conceptos de libertad y democracia que proclama la Administración Bush y los principios reales de la libertad y la democracia. La idea de extender la democracia por todo el mundo tiene una gran importancia en la estrategia de seguridad nacional. Pero cuando el presidente Bush afirma, como suele hacer con frecuencia, que debe prevalecer la «libertad», lo que quiere decir en realidad es que Estados Unidos debe prevalecer. Yo soy muy sensible a ese doble lenguaje orwelliano porque me crié en una Hungría dominada por los nazis, primero, y por los comunistas, después.

Nueve días después del ataque terrorista del 11 de septiembre, el presidente Bush pronunció una alocución ante el Congreso en la que declaró: «El alcance de la libertad humana, que constituye el mayor logro y al mismo tiempo la mayor esperanza de nuestra época, depende ahora de nosotros. Nuestra nación y esta generación de norteamericanos en particular librarán a nuestro pueblo y nuestro porvenir de la oscura amenaza de la violencia. Y nuestra decisión y nuestro coraje arrastrarán al mundo entero en pos de esta causa».³ Sin embargo, en una sociedad libre y abierta, son los propios ciudadanos quienes deciden qué es lo que entienden por libertad y democracia, en lugar de limitarse a seguir la pauta que marca Estados Unidos.

La ocupación de Irak ha puesto en evidencia esa contradicción. Llegamos a ese país en calidad de libertadores y portadores de «la libertad y la democracia», pero la mayor parte de la población no nos percibe como tales. La campaña militar se desarrolló mejor de lo que esperábamos, pero la ocupación se ha convertido en un desastre.

La escasa reflexión y la poca preparación con que se afrontó el período de posguerra tras la invasión es verdaderamente sorpren-

3. Discurso de George W. Bush ante la sesión conjunta del Congreso y el pueblo norteamericano, Capitolio de Estados Unidos, Washington, 20 de septiembre de 2001, disponible en www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html.

dente, especialmente si se tiene en cuenta que fueron muchas las voces que avisaron de las posibles dificultades. Solo la confusión que reina en la mente del presidente Bush, de la que tanto se han aprovechado los promotores de la invasión de Irak, puede explicar esas carencias. El presidente Bush equipara la libertad con los valores estadounidenses. Su visión simplista de lo que es correcto y lo que no lo es, que se reduce a que *nosotros* tenemos razón y *ellos* están equivocados, contradice los principios de la sociedad abierta, que reconocen la posibilidad de que *nosotros* también podamos estar equivocados.

Es irónico que el gobierno de la sociedad abierta más próspera del mundo haya caído en manos de unos ideólogos que ignoran los principios fundamentales que rigen las sociedades abiertas. ¿Quién hubiera pensado cuando Karl Popper escribió *La sociedad abierta y sus enemigos*, hace ya sesenta años, que Estados Unidos iba a significar algún día una amenaza a los principios de las sociedades abiertas? Eso es precisamente lo que está pasando ahora, tanto en lo que se refiere a la propia sociedad norteamericana como al resto del planeta. En el ámbito interno, el fiscal general John Ashcroft ha hecho uso de la guerra contra el terrorismo para recortar las libertades civiles. En el exterior, Estados Unidos intenta imponer al resto del planeta sus intereses y su visión del mundo mediante el uso de la fuerza militar, y la doctrina Bush ha llegado a proclamar que Estados Unidos tiene derecho a actuar así.

La invasión de Irak constituye la primera aplicación práctica de la doctrina Bush y sus resultados han sido contraproducentes. Entre Estados Unidos y el resto del mundo se ha abierto una brecha. Eso es lo que Osama Bin Laden debe haber deseado que ocurriera. De manera que al declararle la guerra al terrorismo e invadir Irak, el presidente Bush no ha hecho más que hacerles el juego a los terroristas.

DISCONTINUIDAD

El 11 de septiembre significó un momento de discontinuidad en la política exterior norteamericana. Provocó una sensación de emergencia que la Administración Bush ha explotado hábilmente para conseguir sus propósitos. Las anomalías en las normas habituales de comportamiento en Estados Unidos, que habrían sido consideradas como reprobables en circunstancias normales, han terminado siendo aceptadas en las circunstancias actuales, mientras que el presidente se ha acorazado frente a las críticas porque se entiende que criticarlo en medio de la guerra contra el terrorismo en la que se haya sumido el país sería un gesto antipatriótico. Contrariamente a lo que requería la declaración de intenciones del Proyecto para un Nuevo Siglo Norteamericano, las políticas que estamos poniendo en práctica no nos acercan a nuestros aliados democráticos, quienes, de hecho, se han reafirmado en una posición favorable a una mayor cooperación internacional. Se ha abierto una brecha sin precedentes entre Estados Unidos y lo que Donald Rumsfeld llama «la vieja Europa», debido a que Estados Unidos exige de sus aliados una subordinación sin ningún cuestionamiento. Alguno de nuestros aliados, como el presidente francés Jacques Chirac, se ha resistido a ese acatamiento hasta el punto de poner en peligro los intereses internacionales de Francia. Otros, como el primer ministro británico Tony Blair, se han alineado con nosotros sin abandonar la esperanza de modificar nuestro comportamiento, con lo que se han puesto en una situación insostenible ante sus electores. Para una democracia como la británica es difícil ser aliada de un país que no oculta su determinación de actuar unilateralmente.

La ruptura ha sido provocada por la Administración Bush al potenciar al máximo ciertas tendencias ideológicas que ya estaban presentes en Estados Unidos antes de que el propio Bush lle-

gara a la Casa Blanca. Desde la candidatura del senador Barry Goldwater, el partido republicano cayó bajo el dominio de una peculiar alianza entre fundamentalistas religiosos y fundamentalistas mercantiles. Ambos se retroalimentan. El fundamentalismo religioso aporta un antídoto para la amoralidad del mercado y a la vez proporciona una coartada a los fundamentalistas mercantiles. Los fundamentalistas religiosos y los fundamentalistas mercantiles son unos compañeros de cama bastante raros, pero han sabido mantenerse unidos para lograr sus propósitos.

Hasta hace poco, el complemento natural del fundamentalismo mercantil en materia de política exterior era el realismo geopolítico, que sostiene que los estados deben guiarse por los intereses nacionales y que, en efecto, lo hacen. La búsqueda de la supremacía norteamericana constituye una extrapolación salvaje de esa idea y proviene del éxito que ha tenido Estados Unidos al convertirse en la única superpotencia que sobrevivió a la Guerra Fría. Los neoconservadores han aportado, además, una determinada dosis de celo proselitista que no tenían los defensores del realismo geopolítico. Para los primeros, el camino hacia el éxito de Estados Unidos es superior a todos los otros y quieren que el resto del mundo se beneficie de él. De ahí proviene la idea de que se puede llevar la democracia a un país como Irak mediante el uso de la fuerza. Los promotores de la supremacía norteamericana no habrían prosperado, a pesar de lo poderosos que ya eran, de no haberse producido el golpe terrorista del 11 de septiembre. Fue entonces cuando Estados Unidos entró en lo que denomino un territorio «apartado del equilibrio».

Actualmente, el país está controlado por una ideología extremista que ha conseguido cambiar no solo el papel de Estados Unidos en el mundo, sino también el carácter mismo de la nación. Llamo extremista a esa ideología, porque no creo que se corresponda con las ideas y los valores que comparten la mayoría

de los norteamericanos. Tanto el poder ejecutivo como el legislativo ya han sido dominados por esa ideología y el presidente Bush está articulando una campaña para imponerla también al poder judicial. No se toleran los desacuerdos. Nunca antes el gobierno había actuado de una forma más autoritaria e implacable. El núcleo moderado del partido republicano está siendo disuelto progresivamente.⁴ La crítica, elemento consustancial a toda sociedad abierta, es calificada de antipatriótica. Las políticas de la Administración Bush no solo afectan al lugar que ocupa Estados Unidos en el mundo. En el plano interno, esas políticas favorecen a los ricos en detrimento de las clases medias y los pobres, a la vez que refuerzan la alianza fatal entre el Estado y las grandes empresas, una alianza que el presidente Eisenhower identificó antes que nadie con el apelativo de «complejo militar-industrial».

La gente no es plenamente consciente de lo dramáticos que son los cambios que se están produciendo. En parte porque los perciben como la mera continuación de unas tendencias que ya existían desde hace algún tiempo y en parte porque los ven como efectos concomitantes de la guerra contra el terrorismo. Sin embargo, el 11 de septiembre marca una transición hacia un espacio en el que todo lo anormal, lo radical y lo extremo es redefinido como normal.

4. Cuando los senadores Olympia Snowe y George Voinovich, dos republicanos moderados y conservadores en materia fiscal, se manifestaron a favor de limitar el déficit fiscal, se les atacó con virulencia en varios anuncios de televisión. A Snowe se la mostró, como supremo oprobio, junto a una bandera francesa.

La guerra contra el terror

Los terroristas suponen una gran amenaza para nuestra seguridad nacional e individual. Debemos proteger de ellos al país y a nosotros mismos. Los terroristas suicidas del 11 de septiembre nos cogieron desprevenidos y muchas de las medidas que hemos adoptado desde ese día son necesarias y apropiadas. Se puede también afirmar que no se ha hecho lo suficiente para prevenir futuros ataques. Sin embargo, hay algo en la guerra contra el terrorismo que ha iniciado la Administración Bush que es esencialmente erróneo. La guerra que se ha emprendido tiene poco que ver con la erradicación del terrorismo o con la mejora de nuestra seguridad nacional. Por el contrario, lo que hace esta administración es utilizar el terror para alimentar una guerra.

Se ha dicho que en las setenta y dos horas posteriores al ataque terrorista la Administración Bush emprendió un intenso debate acerca de la forma en que se debía responder a este. Y la terminología belicista fue la que terminó imponiéndose.¹

En el contexto de la lucha contra el terrorismo, la palabra «guerra» constituye una metáfora engañosa que promueve la confusión. Hubiera sido más apropiado considerar los ataques del

1. Bob Woodward, *Bush at War*, Simon and Schuster, Nueva York, 2002, p. 42. [Trad. cast.: *Bush en guerra*, Península, Barcelona, 2003.]

11 de septiembre como un crimen contra la humanidad. La resolución de un crimen requiere medidas policiales, no una acción bélica. Para articular un sistema de medidas contra el terrorismo se requieren medidas preventivas, información y tareas de inteligencia. Todas ellas necesitan, en última instancia, el apoyo de la población contra la que actúan los terroristas. Imaginemos por un momento que los sucesos del 11 de septiembre hubieran sido tratados como un delito. Hubiéramos entonces buscado a Bin Laden en Afganistán, pero no hubiéramos invadido Irak. Tampoco tendríamos a nuestras fuerzas empeñadas en realizar tareas policiales con todos los pertrechos propios de una guerra ni las veríamos diezmadas por las bajas.

La declaración de guerra al terrorismo se adecuaba mejor a los propósitos de la Administración Bush porque suponía el despliegue de nuestro poderío militar. Pero esa es una forma incorrecta de enfrentarse al terrorismo.² Las acciones bélicas requieren un objetivo preciso, preferiblemente un Estado. Por lo tanto, la guerra contra el terrorismo fue dirigida, en un primer momento, contra los estados que albergan a terroristas. Ello a pesar de que los terroristas son, por definición, elementos ajenos a cualquier Estado, aunque en numerosas ocasiones haya alguno que los patrocine. El giro de la inicial cacería de terroristas hacia una guerra nos lleva a provocar víctimas inocentes. Cuanto mayor es el número de víctimas inocentes, mayores son también el resentimiento y las posibilidades de que algunas de las víctimas se conviertan en verdugos.

2. «El uso, como también el abuso, del término “guerra” es un hecho que va más allá de una mera cuestión de legalidad o de pedantería semántica. Sus consecuencias son mucho más profundas y peligrosas. Cuando uno declara que está en guerra, se crea inmediatamente una psicosis que puede resultar contraproducente respecto a los objetivos que se pretende alcanzar, porque surgen unas expectativas y unos requerimientos de asistir a una acción militar espectacular contra un adversario fácilmente identificable, preferentemente un estado hostil. Se requiere, en definitiva, emprender alguna acción que arroje resultados palpables», en Michael Howard, «What’s in a Name? How to Fight Terrorism», *Foreign Affairs*, 81, n° 1, enero/febrero de 2002, p. 9.

VÍCTIMAS CONVERTIDAS EN VERDUGOS

Existe un conocido síndrome de conversión de las víctimas en verdugos que se produce tanto en individuos como en grupos enteros.³ Se trata de un patrón semejante al que suelen exhibir algunos gobernantes de estados represivos. Mahathir bin Muhammad, en Malaisia, o Robert Mugabe, en Zimbabwe, evocan la represión colonial, pero se emplean ellos mismos en una represión de suma crudeza.

Quizá el caso más complejo y conmovedor en este sentido sea el caso de Israel. Los judíos fueron víctimas del Holocausto, que en parte puede ser considerado también en términos de la mutación de las víctimas en verdugos, puesto que Hitler llegó al poder gracias a que capitalizó la ola de resentimiento causada por un tratado de paz oneroso y una inflación desbocada. Precisamente, lo que hizo fue apelar al victimismo del pueblo alemán. De lo que no queda ninguna duda, dejando a un lado la disquisición sobre si los alemanes estaban o no siendo víctimas, es de que los judíos sí fueron víctimas en sentido literal. Siendo un niño de trece años en Budapest, fui testigo de que muchos judíos, en los años del Holocausto, se encaminaban a la muerte con total impotencia e ingenuidad, limitándose a cumplir las órdenes que recibían.⁴

3. Erich Fromm fue el primero en popularizar esa idea. Cf. *The Anatomy of Human Destructiveness*, Holt, Reinhart and Winston, Nueva York, 1973. [Trad. cast.: *Anatomía de la destructividad humana*, Siglo XXI, Madrid, 1987.] Posteriormente, en *The Creation of Dangerous Violent Criminals* (Nueva York, Routledge, 1989), el criminólogo Lonnie H. Athens recogió varios estudios de casos de algunos de los criminales más violentos encarcelados en Estados Unidos y encontró un patrón recurrente que los unía y que consiste en que un joven que ha sido víctima de abusos escoge como modelo a un abusador y comienza a imitarlo. Cuando se siente capaz de actuar en los mismos términos, entonces pasa a practicar la violencia en forma extrema.

4. Por aquel entonces, yo trabajaba de mensajero para el Consejo Judío de Budapest y se me ordenó llevar a los abogados judíos las citaciones para que se presentaran al día siguiente en el Seminario Rabínico llevando algo de comida y ropa. Cuando le

Después de la guerra, los judíos recurrieron al terrorismo contra los británicos acantonados en Palestina para construir Israel. Más tarde, después de ser atacado por los países árabes, Israel ocupó territorios que no le correspondían y expulsó a sus habitantes. Finalmente, las víctimas árabes también se convirtieron en verdugos e Israel comenzó a sufrir ataques terroristas. La política de Israel a este respecto fue la de responder contundentemente a los ataques, aumentando así el número de víctimas árabes. Con los Acuerdos de Oslo de 1993, Isaac Rabin hizo un valiente esfuerzo para romper el círculo vicioso, acercándose bastante a una solución, tanto, de hecho, que un extremista judío consideró necesario asesinarlo en 1995. Los intentos posteriores de alcanzar una solución han sido rechazados sistemáticamente por Yaser Arafat, que ha sabido sacar provecho del conflicto y sabe que la creación de un Estado palestino democrático y en paz con Israel significará, con toda probabilidad, el fin de sus días como dirigente de los palestinos.

La situación en la zona se ha ido deteriorando hasta el punto que los terroristas suicidas se han convertido en algo común. Son los verdugos quienes están ahora al mando en ambas partes. A Ariel Sharon, el actual primer ministro israelí, se le ha responsabilizado de las matanzas contra palestinos que tuvieron lugar en los campos de refugiados de Sabra y Shatila, en el Líbano en 1982. Actualmente, palestinos e israelíes están presos en un círculo vicioso marcado por la escalada de la violencia.

La política de represalias que practica el gobierno israelí tiene su lógica. Los terroristas precisan de una organización y de fuentes de apoyo externo. Muchas veces se consigue destruir la organización cuando se golpea a la fuente de apoyo. A lo largo de muchos años, Israel ha cosechado extraordinarios éxitos neutrali-

mostré las citaciones a mi padre, que era también abogado, me dijo que previniera a los destinatarios de que iban a ser deportados. Se lo dije a uno de ellos y me replicó: «Eso no me lo pueden hacer a mí. Siempre he sido un ciudadano obediente de la ley».

zando a los terroristas y ha realizado numerosos contragolpes brillantes, gracias a su excelente servicio de inteligencia y a una dedicación total a la causa de la autodefensa. El terrorismo, sin embargo, no ha conseguido ser erradicado y reaparece una y otra vez siempre que los métodos pacíficos de protesta son incapaces de arrojar resultados positivos. Tuvieron que pasar seis meses desde el estallido de la segunda intifada, y producirse cincuenta víctimas mortales entre la población de Yenín, para que saliera de esta ciudad el primer terrorista suicida. Ya después Yenín se convirtió en la mayor fuente de hombres bomba y fue sometida a un asedio que se saldó con la muerte de catorce soldados israelíes y un número indeterminado de habitantes de la ciudad.⁵

La Administración Bush también ha transformado a Estados Unidos de víctima en verdugo, aunque los norteamericanos se nieguen a admitirlo. El 11 de septiembre, Estados Unidos fue víctima de un horrendo crimen que generó una ola de genuina y espontánea simpatía. Desde aquel día, las guerras en Afganistán e Irak se han cobrado más víctimas civiles inocentes que los ataques contra el World Trade Center.⁶ Este es un tipo de comparación que raramente hacemos aquí en Estados Unidos, donde se

5. La investigación, promovida por Naciones Unidas, terminó suspendiéndose cuando el gobierno israelí se opuso a la composición y objetivos que el secretario general de las Naciones Unidas marcó al equipo encargado de la búsqueda de pruebas. Al equipo se le prohibió realizar una investigación sobre el terreno, y tuvo que limitarse a reunirse en Ginebra; el 3 de mayo de 2002 fue disuelto cuando se hizo evidente que no podrían superarse las objeciones israelíes. Nunca llegó a elaborarse un informe sobre los hechos acaecidos en Yenín y otras áreas habitadas por palestinos. Asamblea General de Naciones Unidas, «Informe al Secretario General elaborado según lo establecido en la Resolución ES-10/10 de Naciones Unidas», 30 de julio de 2002. Disponible en http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/499/57/IMG/N02499_57.pdf?OpenElement.

6. En el caso de Irak, el número de víctimas civiles censado por la organización iraquí Body Count se sitúa entre las 7.377 y las 9.180 (<http://www.irakbodycount.net>). Un cómputo similar de las víctimas civiles en Afganistán arroja un total de alrededor de 3.500 personas (<http://pub-pages.unh.edu/%7EmwheroId/>).

da un valor diferente a la vida de un norteamericano que a la de un nacional de otro país. Lo cierto es que fuera de nuestras fronteras esa distinción no es tan clara.

SENTIMIENTOS ANTIAMERICANOS

Sin lugar a dudas, desde que Estados Unidos emprendió la guerra contra el terror, la opinión pública mundial se nos ha vuelto claramente desfavorable. Se ha producido un vuelco impresionante. El 12 de septiembre de 2001 una reunión extraordinaria del Consejo Atlántico Norte invocó por primera vez en toda la historia de la Alianza el artículo 5 del Tratado de la OTAN instando a todos los países miembros a considerar el ataque terrorista contra Estados Unidos como un ataque contra ellos mismos. El 13 de septiembre de 2001 el principal titular del diario *Le Monde* declaraba «*Nous sommes tous américains*» («Todos somos norteamericanos») en un amplio despliegue de solidaridad. También las Naciones Unidas se apresuraron a respaldar las acciones punitivas contra Al Qaeda en Afganistán.

Poco más de un año después, Estados Unidos fue incapaz de conseguir la aprobación de una resolución de las Naciones Unidas que autorizara la invasión a Irak, y en 2003 encontramos una feroz resistencia a la hora de conjuntar la participación internacional que necesitamos en el conflicto de Irak. Un sondeo de opinión realizado en el mes de noviembre de 2002 reveló que al menos un tercio de los británicos consideraba que George Bush constituía una mayor amenaza a la paz mundial que Sadam Hussein y no parece que desde entonces se haya producido ningún cambio en la actitud de la gente.⁷ Otra encuesta, hecha pública

7. Patrick Wintour y Ewen MacAskill, «One in Three Say Bush Is Biggest Threat», *Guardian*, 14 de noviembre de 2002.

en marzo de 2003 por el Pew Research Center, reveló la drástica caída del número de británicos que tenía una «opinión favorable» sobre Estados Unidos, que pasó de un 75 a un 48 por ciento tomando como base los parámetros obtenidos a mediados de 2002.⁸

La guerra en Irak ha encontrado la oposición de una vasta mayoría de personas en todo el mundo. A mediados del mes de febrero de 2003, más de un millón y medio de europeos salió a las calles a expresar su oposición a esa guerra. Al mismo tiempo, Gerhard Schroeder se aseguró la reelección en Alemania en septiembre de 2002 al negarse a cooperar con Estados Unidos en Irak. Algo similar ocurrió en Corea del Sur, donde los electores eligieron al candidato que partía como el más débil, porque consideraron que era el que mantenía la relación menos amistosa hacia Estados Unidos. Las encuestas ponen de manifiesto que son cada vez más los surcoreanos que consideran que Estados Unidos constituye una mayor amenaza a su país que Corea del Norte. Tras la victoria de la coalición, la mayoría de los iraquíes se alegró de haberse librado de Sadam, pero ello no significa que la ocupación norteamericana sea bienvenida.

La opinión pública norteamericana ha experimentado una transformación inversa. En los momentos inmediatamente posteriores al 11 de septiembre, Estados Unidos atravesó un período caracterizado por las dudas y el examen de conciencia. Tanto los editoriales de los diarios como los artículos que llenaban la prensa popular y las revistas académicas intentaron arrojar luz sobre las fuentes del antiamericanismo global. Pero dos años después los ánimos ya son otros y el público norteamericano responde negativamente a la hostilidad que percibe en el exterior. A medida que el mundo concibe cada vez más a Estados Unidos como

8. The Pew Research Center for the People and the Press, «America's Image Further Erodes, Europeans Want Weaker Ties», 18 de marzo de 2003, 1; disponible en <http://people-press.org/reports/pdf/175.pdf>.

una superpotencia sin escrúpulos, muchos norteamericanos parecen agarrarse rápidamente a una imagen de sí mismos que los muestra como víctimas. La amenaza del presidente francés Jacques Chirac de vetar en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas una resolución favorable a la invasión de Irak provocó que los consumidores norteamericanos emprendieran un boicot espontáneo a los productos franceses. La cafetería del Congreso cambió el nombre de las «French fries», o «patatas fritas francesas», que es como se conocen en Estados Unidos las patatas fritas, por el de «Freedom fries», o «patatas fritas de la libertad». Los reproches de Donald Rumsfeld a la «vieja Europa» encontraron un eco favorable. Incluso a medida que el pueblo norteamericano se posiciona en contra del presidente Bush, continúa culpando a los franceses.

DECEPCIÓN DELIBERADA

Suele suceder que las víctimas no se percaten de que se están convirtiendo en verdugos. Eso es lo que sucede hoy con los norteamericanos. Mucha gente cree que el terrorismo amenaza nuestra existencia como individuos y como nación y que la guerra emprendida contra dicha amenaza es en realidad un ejercicio de autodefensa. La idea de que nos hemos transformado de víctimas en verdugos debe ser bastante perturbadora para la mayoría de nosotros.

Quienes abogan en el seno de la Administración Bush a favor de la supremacía norteamericana, por el contrario, sabían lo que estaban haciendo cuando aconsejaron al presidente que declarara la guerra al terrorismo. Ello puede ser demostrado con mayor claridad todavía en el caso de la invasión de Irak. Ya hemos dicho antes que muchos de los impulsores fundamentales del Proyecto

para un Nuevo Siglo Norteamericano instaron en una carta abierta al presidente Clinton a realizar esa invasión en fecha tan temprana como el año 1998. Tras el 11 de septiembre de 2001 aseguraron que Sadam Husein poseía armas de destrucción masiva y tenía vínculos con Al Qaeda. Estaban dispuestos a defender ese argumento aun sabiendo que hacerlo conduciría a la decepción e implicaría mentir sistemáticamente.

Es evidente que debió de haber otras razones para invadir Irak o, de lo contrario, los neoconservadores no hubieran abogado a favor de hacerlo desde 1998. Esas razones han sido silenciadas. La invasión tenía que enmarcarse en el contexto de la guerra contra el terrorismo, porque a ella se extendía el mandato que solicitó el presidente Bush. La campaña de desinformación fue encabezada por el propio presidente, si bien ello puede deberse a las mentiras de su entorno. En cualquier caso, ambas posibilidades no se excluyen mutuamente. El debate acerca de Irak fue totalmente adulterado. La sola mención de que entre las consideraciones de Estados Unidos pudiera estar también el garantizar el suministro de petróleo y derivados quedó excluida, porque habría sido considerada antipatriótica, si no algo peor.

La guerra contra el terrorismo emprendida por la Administración Bush no se puede ganar, puesto que está basada en falsas premisas. Mucho más probable es que esa guerra contra el terrorismo provoque un permanente estado de guerra. Los terroristas son invisibles, no se les puede hacer desaparecer y por lo tanto continuarán ofreciendo pretextos para justificar la búsqueda de la hegemonía estadounidense por medios militares. Pero ese afán de alcanzar la supremacía continuará provocando resistencias, lo que crea un círculo vicioso animado por la escalada de la violencia.

Hay un cierto paralelo entre la guerra contra el terrorismo y la guerra contra las drogas. En ambos casos, el remedio no tiene

nada que ver con la enfermedad. En el caso de las drogas, se trata de un problema de salud pública y no judicial. Los terroristas sí que crean un problema de criminalidad, por lo que necesitamos un trabajo de investigación, una buena labor de inteligencia y cooperación ciudadana, no una acción militar. En ambos casos, la declaración de guerra no es más que una equívoca metáfora que puede ser utilizada para justificar la puesta en marcha de medidas represivas.⁹

REPENSAR LA AMENAZA TERRORISTA

El terrorismo no es un fenómeno nuevo. Ya en la Rusia del siglo XIX, el terrorismo estaba ampliamente extendido y ejerció una importante influencia sobre el régimen zarista, que aumentó la importancia de la policía secreta y se utilizó para justificar el autoritarismo. Más recientemente, numerosos países europeos, entre ellos Italia, Alemania, España, Grecia y Reino Unido, han tenido que enfrentarse a grupos terroristas. Cada uno de ellos ha necesitado una década o más para erradicarlo, si bien no tuvieron que vivir permanentemente bajo la amenaza del terror.

Lo que sí es nuevo es el uso de aviones de pasajeros para perpetrar ataques suicidas, como también lo es la posibilidad de que

9. Cuando tomé la decisión de ampliar las operaciones de mi fundación para la Sociedad Abierta a Estados Unidos, elegí la política en relación con las drogas como primer campo de actividad, porque me parecía que era precisamente en ese ámbito donde Estados Unidos corría el mayor peligro de violar los principios de la sociedad abierta. No pretendía tener las soluciones a todos los problemas que se derivaban de la aplicación de la política en relación con las drogas, pero sí estaba convencido de que la guerra contra las drogas estaba haciendo más daño que las propias drogas y tenía suficientes pruebas de ello. Las drogas matan a unas cuantas personas, dejan a muchas más incapacitadas y les dan a los padres muchísimas noches sin dormir. Pero por otro lado, la guerra contra las drogas ha puesto a millones de personas tras las rejas de las cárceles, ha destrozado a numerosas comunidades, especialmente en las ciudades del interior, y ha desestabilizado a países enteros.

los terroristas accedan a armas de destrucción masiva. Existen pruebas sólidas de que Al Qaeda estuvo experimentando en Afganistán con armas químicas y biológicas, de manera que debemos tomarnos en serio esa amenaza. Los pilotos suicidas nos tomaron por sorpresa. No podemos permitir que eso nos suceda con las armas nucleares, biológicas o químicas. Se requiere gran atención para erradicar esas amenazas, pero lo que no podemos hacer es dejar que dominen nuestra existencia.

Es el momento de reconsiderar la guerra contra el terrorismo que hemos emprendido. Al permitir que el terrorismo se convierta en nuestra principal preocupación, estamos haciéndoles el juego a los terroristas. Son ellos y no nosotros quienes establecen las prioridades. Es menester situar los sucesos del 11 de septiembre en la perspectiva adecuada. La pérdida de tres mil vidas humanas constituye una enorme tragedia humana, pero no pone en peligro nuestra existencia como nación. Solo apelando a la relación entre Al Qaeda y las armas de destrucción masiva se ha podido elevar la magnitud de la amenaza hasta niveles que corresponden a los de una guerra nuclear. Se trata de una exageración brutal.

La propia expresión «armas de destrucción masiva» es en sí misma equívoca, porque las armas nucleares, las químicas y las biológicas tienen muy poco en común.¹⁰ Actualmente, las biológicas o químicas están lejos de tener el poder destructivo de las armas nucleares, si bien es cierto que, por una parte, sus efectos son a veces desconocidos y, por otra, son mucho más accesibles

10. En el curso de la investigación sobre el suicidio del experto en armas británico David Kelly, un funcionario del Ministerio de Defensa, Brian Jones, afirmó lo siguiente: «Las "armas de destrucción masiva" se han ido convirtiendo en una denominación que engloba demasiadas cosas para conveniencia de algunos y me parece que ello a veces genera confusión cuando se discute acerca del tema», Brian Jones, citado por Warren Hoge en «Arms Dossier Troubled British Experts, Panel Is Told», *New York Times*, 4 de septiembre de 2003.

para los terroristas. Sabemos que Al Qaeda estaba experimentando en Afganistán con armas biológicas y químicas, así como que Sadam utilizó gas venenoso contra su propio pueblo en 1975.

Sin embargo, los terroristas no pueden manejar los mismos recursos que el programa armamentístico de un Estado y no existe evidencia de lazos entre Al Qaeda y Sadam Husein. Es bastante improbable, de hecho, que el Irak de Sadam se hubiera atrevido a suministrar armas de destrucción masiva a los terroristas, conociendo las consecuencias que podía acarrearle: es más fácil encontrar a Irak que a los terroristas. El suceso relacionado con el ataque con carbunco que se produjo inmediatamente después del 11 de septiembre, un carbunco, por cierto, de alta calidad que solo puede producirse por el programa de armamentos de Estados Unidos, continúa siendo un incidente extraño e inexplicable, pero no hay duda de que coadyuvó a la creación del mito que relaciona las armas de destrucción masiva con el terrorismo. El ataque con carbunco dejó unas pocas víctimas; una bomba nuclear portátil hubiera afectado a muchas más personas.

Lo único que trae consigo la exageración de una amenaza es que la agrava. Eso es precisamente lo que está haciendo la Administración Bush. Cuando el fiscal general John Ashcroft acusó a un marginado de nombre José Padillo de formar parte de un complot para arrojar una «bomba sucia» radiactiva consiguió lo mismo que se hubiera propuesto un terrorista: sembrar el miedo. Un miedo que puede convertirse en un arma muy útil en manos de un gobierno dispuesto a explotarlo, porque consigue que la población se una contra el enemigo común. Antes el comunismo servía para el papel de enemigo. Ahora ha venido a sustituirlo el terrorismo. El llamamiento al patriotismo puede ser utilizado también para silenciar a los críticos. Parece que estamos ya muy lejos de aquellos días en que el presidente Roosevelt recordaba a la nación que «lo único a lo que debemos temer es al miedo mismo».

Hay una cosa muy importante que debemos tomar en consideración a propósito del terrorismo, a saber: que es un fenómeno que se retroalimenta, de manera que su impacto y su desarrollo dependen de las acciones y reacciones de las víctimas. Cuando la reacción de las víctimas las convierte en verdugos, el terrorismo se sale con la suya puesto que genera un círculo vicioso de escalada de la violencia. Precisamente eso es a lo que aspiraban los fanáticos que perpetraron el atentado del 11 de septiembre.

UNA VISIÓN DIFERENTE DE ESTADOS UNIDOS

El país más poderoso de la tierra no puede permitirse que lo consuma el miedo. Hacer de la guerra contra el terrorismo el centro de nuestra estrategia significa que hemos abdicado de nuestra responsabilidad como nación puntera del mundo. Estados Unidos es el único país capaz de ir a la cabeza en la búsqueda de soluciones a los problemas que requieren una acción colectiva: preservar la paz, favorecer el crecimiento de la economía, proteger el entorno, etc. También la lucha contra el terrorismo y el control de las armas de destrucción masiva forman parte de esos problemas.

Estados Unidos no puede hacer lo que le venga en gana, pero poco puede hacerse en materia de cooperación internacional sin el liderazgo de nuestro país, o al menos su activa participación. Estados Unidos tiene una influencia mucho mayor que cualquier otro país a la hora de decidir qué perfil adoptará el mundo. Somos nosotros quienes elegimos el tipo de política que ha de seguirse, mientras que el resto de los países tienen que actuar de acuerdo con ella, lo que impone una responsabilidad única a Estados Unidos, la de preocuparse por el bienestar del mundo entero. Si actuáramos de acuerdo con esa responsabilidad, nosotros seríamos los mayores beneficiarios.

La política exterior de la Administración Bush

La Administración Bush no solo persigue objetivos erróneos, sino que las políticas que articula para conseguirlos han revelado ser contraproducentes. Aunque esto es aplicable también a la política interior, en materia de política exterior se hace más evidente.

Durante la campaña electoral de 2000, el presidente George W. Bush afirmaba que su apuesta era por una política exterior «humilde» y se oponía a cualquier intervención que afectara a los pilares de otra nación. Esos fueron los propósitos que quedaron grabados en las mentes de los electores. Pero debajo de ese discurso latía un concepto del papel de Estados Unidos en el mundo perfectamente definido y de corte agresivo. La plataforma que elaboraba la política exterior en el partido republicano se remitió a los beligerantes días de la Guerra Fría, cuando Estados Unidos era tanto una superpotencia como el líder del mundo libre.¹ Partía de la idea de que la Administración Clinton no había conseguido aprovechar plenamente la posición de Estados Unidos como única superpotencia al término de la Guerra Fría y postulaba que la mejor vía que nuestro país tenía para ejercer el con-

1. Comité Nacional Republicano, «Principled American Leadership», disponible en <http://www.nrc.org/GOPInfo/Platform/2000platform8.htm>.

trol unilateral de su destino pasaba por el desarrollo y el posterior despliegue de un sistema balístico de defensa. La plataforma no profundizaba con claridad en este punto, pero el caso es que la militarización del espacio daría a Estados Unidos un control global del mundo. Nos iba a permitir también proyectar nuestro poder a lugares distantes de nuestro territorio, como el estrecho de Taiwan, por ejemplo, sin temer represalias de los países dotados de misiles de largo alcance. Podríamos, en definitiva, decidir a quién defender y cuándo hacerlo.

EN BUSCA DE UN ENEMIGO

Lo único que comenzamos a echar de menos con la desaparición de la Unión Soviética fue a un enemigo adecuado. Corea del Norte fue considerada una razón suficiente para justificar la primera fase del programa de defensa balística, así que era necesario mantenerla dentro de los esquemas de la Guerra Fría. Uno de los primeros jefes de Estado que visitó al presidente Bush en la Casa Blanca fue el surcoreano Kim Dae Jung, en marzo de 2001. Corea del Sur había conseguido arrastrar a Corea del Norte a una «política transparente», marcada por el acercamiento y el desarrollo de los lazos diplomáticos, para la que el presidente Kim quería el respaldo de Bush. El presidente Kim tenía ya el apoyo del Departamento de Estado, pero Bush no lo respaldó; por el contrario, anunció públicamente su intención de abandonar las gestiones para la firma de un acuerdo sobre misiles y la mejora de las relaciones entre Estados Unidos y Corea del Norte.² Ello dio comienzo a la actual crisis nuclear norcoreana.

2. La justificación que dio el presidente Bush para romper con la política que había seguido la Administración Clinton fue la siguiente: «No tenemos la certeza de hasta qué punto respetan todos los términos de los acuerdos». Esa declaración provocó

Si bien Corea del Norte podía ocupar el papel del enemigo durante la primera fase del programa balístico de defensa, a China se la reservaba para justificar las fases ulteriores. Durante algún tiempo, los republicanos conservadores subrayaron los peligros que implicaba el despegue económico chino y su capacidad militar. Mientras que Clinton y su equipo de política exterior declararon a China «socio estratégico», la Administración Bush veía a China más bien como rival estratégico. Los promotores del sistema de defensa balístico apuntaban también a Rusia, aparte de China, como candidato a desempeñar el papel de enemigo.

Al mismo tiempo, Estados Unidos no dejó duda alguna sobre su aversión a sumarse a los tratados internacionales, renunciando al Protocolo de Kioto sobre el calentamiento global y rechazando el Protocolo de verificación previsto en la Convención sobre Armamento Biológico. En ninguno de los dos casos, Estados Unidos ofreció alternativa alguna. Respecto al Tribunal Penal Internacional (TPI), Estados Unidos no se limitó a rechazar su creación, sino que lanzó una activa campaña para sabotearlo. La administración ejerció enormes presiones sobre sus aliados con vistas a la consecución de acuerdos bilaterales que excluyeran a los ciudadanos norteamericanos de la jurisdicción del tribunal. A pesar de las presiones de la Unión Europea, algunos países, como Albania y Rumanía, sucumbieron a las exigencias de Esta-

una gran confusión en ambas partes. No solo Corea del Norte y Estados Unidos habían firmado un acuerdo en 1994 que puso fin al programa nuclear norcoreano a cambio de proporcionar asistencia norteamericana para la construcción de reactores más ligeros y aptos para uso civil, sino que funcionarios estadounidenses de alto rango declararon poco después de la intervención del presidente que Corea del Norte parecía estar cumpliendo los acuerdos. Cf. David E. Sanger, «Bush Tells Seoul Talks with North Korea Won't Resume Now», *The New York Times*, 8 de marzo de 2001. Posteriormente, Corea del Norte anunció que estaba desarrollando un programa secreto de enriquecimiento de uranio. Para complicar aún más las cosas, ese programa no implicaba una violación de la letra del acuerdo de 1994, puesto que aquel se refería exclusivamente al plutonio.

dos Unidos.³ En conjunto, durante el primer año de presidencia de Bush se apreció un esfuerzo por romper con las políticas de Clinton donde fuera posible. La Administración Bush amenazó con retirar sus tropas de los Balcanes y adoptó una política de no implicación en el proceso de paz en Oriente Próximo.

Desde que el 11 de septiembre dio al presidente Bush el enemigo que andaba buscando, se convirtió en un hombre con una misión que cumplir y que iba muy bien con su personalidad. Bush es un hombre que consiguió apartarse de la adicción y es un cristiano renacido, por lo que se trata de alguien que ha mantenido una relación personal con el mal. Y el mal adoptó la forma de los terroristas suicidas que pretendían destruirlo personalmente en la Casa Blanca, por lo que pudo tomar el asunto como una cuestión personal. Dejó de leer con voz entrecortada discursos escritos por otros. Dejó también de balbucear como si tropezara con las palabras y el público valoró la seguridad que mostraba. Antes del ataque terrorista, el presidente Bush era un hombre de paja. Apenas unos días después ya se había erigido en un líder armado con el convencimiento de que tenía una tarea histórica que cumplir. El problema es que la forma en que ejerce ese liderazgo nos está llevando, a Estados Unidos y al mundo entero, en la dirección equivocada.

EL SECUESTRO DEL 11 DE SEPTIEMBRE

El 11 de septiembre hubiera podido significar una excelente oportunidad para conseguir apoyo nacional para la mejora del orden mundial. El 11 de septiembre trajo al interior de Estados Unidos el convencimiento de que más allá de nuestras fronteras

3. El presidente del Open Society Institute, Aryeh Neier, estima que hay alrededor de cien millones de dólares en ayuda militar asociados a esos acuerdos bilaterales.

las cosas no iban bien. En Irak estamos gastando ciento sesenta mil millones de dólares, cuando una pequeña fracción de esa cantidad serviría para cambiar sustancialmente las cosas en todo el mundo. Cambiarlas en sentido constructivo, claro. Pero nada podría estar más alejado de las intenciones de la Administración Bush. Los animadores del Nuevo Siglo Norteamericano conciben el mundo como un espacio para la lucha por la supervivencia y consideran que al haber probado ser el más hábil, Estados Unidos tiene tanto el derecho como el deber de imponer su visión al resto del planeta. Conceptos como el de compasión, tolerancia o acción afirmativa les resultan aborrecibles. Aun antes de que el presidente Bush tomara posesión del cargo, ya estaban abogando por el dominio militar norteamericano desde el nombre mismo de su proyecto. El 11 de septiembre les brindó la posibilidad de aplicar las ideas que propugnaban.

En Estados Unidos, el fiscal general John Ashcroft consiguió colar el Acta Patriótica a los congresistas, afirmando que quienes se opusieran a ella estarían ayudando a los terroristas y facilitándoles las cosas. Nancy Chang ha descrito el proceso de aprobación en los siguientes términos:

En un ejercicio de fuerza de última hora, los jefes republicanos de la Cámara se deshicieron de un proyecto de ley antiterrorista que generaba mucha menos preocupación por las libertades civiles y que había sido aprobado por unanimidad en la Comisión de asuntos judiciales de la Cámara, y la reemplazaron por el Acta Patriótica de Estados Unidos, un documento de 342 páginas.⁴ El Congreso la aprobó con una velocidad de vértigo, precisamente cuando los congresistas se habían tenido que exiliar de sus oficinas contaminadas por el carbunco y el fiscal general John

4. El nombre de Acta Patriótica de Estados Unidos, USA PATRIOT ACT, en inglés, es un acrónimo de Unir y Fortalecer Estados Unidos mediante la Provisión de las Herramientas Apropiadas para Interceptar y Obstaculizar el Terrorismo.

Ashcroft tenía a toda la nación con los nervios de punta a fuerza de predecir próximos ataques terroristas. El 26 de octubre de 2001, apenas seis semanas después de los ataques del 11 de septiembre, el presidente Bush la rubricó. Los legisladores se quejaron de que no se les había dado tiempo para obtener, y mucho menos leer, una copia del proyecto antes de la votación. Para empeorar aún más las cosas, la adopción de una ley tan compleja y cuyo alcance es tan amplio, vino acompañada de muy escasa información, apenas se generaron debates públicos y no se realizaron conferencias ni se requirió el informe de comisión alguna. El proyecto de ley fue aprobado en la Cámara por un amplio margen de 356 votos contra 66. En el Senado solo votó en contra el senador Russell Feingold, que tras la votación pronunció la siguiente advertencia: «Una de las principales razones de que estemos en esta nueva guerra contra el terrorismo es la necesidad de preservar nuestra libertad. Si sacrificamos las libertades del pueblo norteamericano, habremos perdido esta guerra sin llegar a disparar un solo tiro».⁵

El Acta Patriótica confiere al ejecutivo poderes sin precedentes y levanta toda una serie de restricciones que regulaban los procesos judiciales. En conjunción con el Acta para la Seguridad Nacional que la acompaña, limita el acceso del público a la información gubernamental, al tiempo que promueve el acceso del gobierno a informaciones personales sensibles y la cesión de esta a las autoridades federales, estatales y locales. A pesar de que la legislación coarta ampliamente las libertades civiles, su aplicación no ha provocado mucha preocupación dado que la mayoría de sus medidas están dirigidas contra *ellos*, es decir, los terroristas y extranjeros, más que contra *nosotros*, los civiles

5. Nancy Chang, «How Democracy Dies: The War on Our Civil Liberties», incluido en *Lost Liberties: Ashcroft and the Assault on Personal Freedom*, ed. Cynthia Brown, New Press, Nueva York y Londres, 2003, pp. 33-51.

inocentes. Quizá la única violación que nos afecta a todos es la ocasionada por la invasión de nuestra privacidad, pero incluso la ampliación de las prerrogativas del gobierno federal para intervenir las líneas telefónicas, controlar los correos electrónicos y acceder a nuestra ficha en las bibliotecas, pueden ser consideradas como el pequeño precio que hay que pagar en aras de la protección contra el terrorismo. Sin embargo, lo cierto es que el Acta Patriótica abre las puertas a graves abusos de poder. A varias de las personas acusadas de terrorismo se las ha inducido a declararse culpables, bajo amenaza de suspender los procesos que se seguían contra ellas por la vía judicial, mantenerlos detenidos durante largos períodos de tiempo sin juicio o someterlos a tribunales militares que los juzgarían en secreto. Estados Unidos ha detenido y deportado a un buen número de visitantes e inmigrantes sin derecho a recurrir; y eso al margen de los prisioneros capturados en Afganistán y enjaulados en Guantánamo sin que se les reconozca la protección del Convenio de Ginebra.

Según informa el *New York Times* la amenaza no deja de crecer:

Según declararon funcionarios federales el gobierno está utilizando la autoridad cada vez mayor que le otorga esta legislación tan amplia para investigar a sospechosos de tráfico de drogas, criminales de cuello blanco, chantajistas, pornógrafos infantiles, los que se dedican al lavado de dinero, espías e incluso dirigentes extranjeros implicados en casos de corrupción.

Funcionarios del Departamento de Justicia afirmaron que se limitan a utilizar todas las herramientas de que disponen actualmente para perseguir el crimen, estén los delitos relacionados o no con el terrorismo. Sin embargo, los críticos de las tácticas de lucha contra el terrorismo que aplica la administración aseguran que el uso que se está haciendo de la ley pone en evidencia que

lo que persigue el gobierno sea utilizar el terrorismo para imponer un reforzamiento de la legislación en sentido amplio.⁶

Todo ello es especialmente preocupante, dado que Ashcroft ya ha demostrado su intolerancia en otros campos. Ha prohibido el pacto entre acusación y defensa y ha introducido un sistema para hacer un seguimiento de los jueces indulgentes. Además, ha vulnerado de forma agresiva el derecho de los estados de la Unión a legislar y a hacer cumplir disposiciones legales respecto a cuestiones como el control de armas y el uso terapéutico de la marihuana.⁷

Uno de los métodos más insidiosos que la Administración Bush ha utilizado para minar los fundamentos de las libertades civiles vigentes es el nombramiento de ideólogos de la extrema derecha para ocupar cargos de jueces federales. Por regla general, cuando el Congreso bloquea la promoción de un candidato debido a sus ideas políticas, el presidente propone a otro más moderado. Bajo la Administración Bush, cada candidato es más radical que el anterior. Los demócratas la emprendieron con severidad contra dos de los candidatos al Senado y amenazan con seguir haciéndolo con otros, pero la mayoría de los candidatos de extrema derecha del presidente ya han sido nombrados. La población, entretanto, parece no prestar mucha atención a este asunto, porque no se trata del nombramiento de jueces del Tribunal Supremo.

6. Eric Lichtblau, «U.S. Uses Terror Law to Pursue Crimes from Drugs to Swindling», *New York Times*, 28 de septiembre de 2003.

7. *Ibid.*, y Eric Lichtblau, «Justice Department to Monitor Judges for Sentences Shorter Than Guidelines Suggest», *The New York Times*, 7 de agosto de 2003. Cf., además, American Civil Liberties Union, «Insatiable Appetite: The Government's Demand for New and Unnecessary Powers After September 11th», disponible en <http://www.aclu.org/SafeandFree/SafeandFree.cfm?ID=10623&c=207>.

EL EJE DEL MAL

La guerra contra el terrorismo ha superado todas las otras prioridades en materia de política exterior, si bien no ha afectado a la marcha del programa balístico de defensa. Pero los terroristas son difíciles de localizar y una guerra exige un frente concreto, así que es más fácil identificar a los estados que brindan cobijo a los terroristas. Esa es la lógica que condujo a la invención del «Eje del Mal» en el discurso sobre el Estado de la Unión de 2002.

Solo uno de los tres países incluidos en el Eje del Mal propuesto por el presidente, Irán, tiene lazos sólidos con el terrorismo internacional. No hay duda alguna de que los tres países señalados en el discurso son malvados, pero reunirlos en un todo impreciso, dejando fuera a piezas tan valiosas como Siria, Libia, Zimbabue, Myanmar, Uzbekistán y Turkmenistán provoca una distorsión semejante a la que se incurrió declarando la guerra al terrorismo. Corea del Norte es la sociedad más firmemente cerrada del mundo. Los ciudadanos de ese país padecen una cruel opresión, mientras que todos los recursos se dedican a alimentar el poder del ejército. Si bien carece de relación con los ataques terroristas del 11 de septiembre, Corea del Norte dispone de capacidad nuclear y de poderosos misiles, así como de un conocido historial de venta de armas al extranjero.⁸ El Irak de Sadam Hu-

8. De todos modos, en su discurso sobre el Eje del Mal, el presidente Bush ensayó una argucia retórica que estableciera un nexo entre Corea del Norte y los sucesos del 11 de septiembre relacionando al terrorismo con las armas de destrucción masiva y con otras fechorías: «Nuestro... objetivo es evitar que los regímenes que fomentan el terror amenacen con armas de destrucción masiva a Estados Unidos, así como a nuestros amigos y aliados. Algunos de esos regímenes han estado muy tranquilos desde el 11 de septiembre. Pero conocemos cuál es su verdadera naturaleza. Corea del Norte es un régimen que se provee de armas de destrucción masiva mientras mantiene a sus ciudadanos sumidos en la hambruna», cf. George W. Bush, «President's State of the Union Address», Capitolio de Estados Unidos, Washington, 29 de enero de 2002, disponible en <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>.

sein era igualmente represivo, pero no implicaba una amenaza militar de esa índole. Es innegable que Sadam utilizó armas químicas contra su propio pueblo, pero también lo es que más adelante fue derrotado en una guerra en la que no usó armamento químico o biológico. Irak carece también de potencial nuclear. Sadam otorgaba recompensas a los familiares de los suicidas palestinos, pero no se le han podido probar nexos con Al Qaeda, a pesar de lo que afirma la administración norteamericana.

Irán es un caso más complicado que los de Corea del Norte o Irak. Se trata de un país gobernado por una teocracia shíi opuesta visceralmente tanto a Estados Unidos como a Israel, aunque el pueblo ya se ha hartado del fundamentalismo islámico. Por tanto, han elegido a un presidente y un parlamento reformistas y los valedores de la sociedad abierta demuestran más fervor y más voluntad de sacrificio en Irán que en Estados Unidos. Sin embargo, los reformistas apenas han conseguido avanzar, puesto que los ministerios que controlan el poder —el ejército, la policía y los servicios de inteligencia— continúan en manos de los representantes de la línea dura. Los cierres de publicaciones se suceden y los críticos del régimen van a parar a la cárcel y, en algunas ocasiones, han sido asesinados. El fracaso del presidente Jatami a la hora de una oposición más eficiente a la línea dura comienza a erosionar la confianza del pueblo en su habilidad para conducir reformas significativas.

Entretanto, Irán continúa prestando apoyo a Hizbullah, la milicia terrorista con base en Líbano; ha intentado proveer de armas a Arafat en Palestina, y desarrolla un ambicioso programa nuclear. Irán está adscrito al Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) y sostiene que los propósitos de su programa nuclear son exclusivamente civiles, aunque lo cierto es que las inspecciones realizadas por personal del TNP han determinado que dicho programa viola las estipulaciones del tratado. Irán es mucho más peligroso

que Irak en la última década en materia de desarrollo de armas nucleares.

Cada uno de estos países tiene una problemática propia. Meterlos en el mismo saco como hace la doctrina del Eje del Mal lleva a la confusión y produce efectos contraproducentes. No hay una estrategia única para abordarlos. En el caso concreto de Irán, su inclusión en el Eje del Mal no ha hecho más que fortalecer a los sectores que se oponen al desarrollo de una sociedad abierta y democrática.

AFGANISTÁN

La invasión de Afganistán estuvo justificada porque se trataba del país que servía de base de operaciones a Al Qaeda. Recibió, por lo tanto, el apoyo de la comunidad internacional y la aprobación de Naciones Unidas. Antes incluso de la invasión ya se había puesto en marcha un proceso que condujera al establecimiento de un gobierno provisional, en el marco del cual se celebraron sucesivas conferencias, comenzando por la que tuvo lugar en las afueras de Bonn, Alemania, en noviembre de 2001, y culminando en la constitución de la Loya Jirga, en Afganistán, el 11 de junio de 2002. El gobierno de Hamid Karzai goza de cierto grado de legitimidad.⁹

La invasión de Afganistán sirvió como brillante demostración del poderío y la destreza militar adquiridos en los últimos tiempos por Estados Unidos. Desde la guerra del Golfo de 1991, las bombas inteligentes se han vuelto mucho más inteligentes y la

9. Tuve ocasión de proporcionar dinero para el inicio de los trabajos de un equipo que ayudó en el lanzamiento de ese proceso político, codirigido por Barnett Rubin, del Centro para la Cooperación Internacional de la New York University, y Ashraf Ghani, ex funcionario del Banco Mundial, y nombrado a la postre ministro de finanzas del gobierno de Karzai.

utilización de las fuerzas especiales denota un importante progreso táctico. Estados Unidos mostró que ha alcanzado una fuerza militar de la que jamás gozó nadie en la historia. Al mismo tiempo, sin embargo, la operación resultó un fracaso respecto a los objetivos que podían haberse conseguido.

En primer lugar, las fuerzas especiales no consiguieron capturar a Bin Laden, un fracaso que pone en evidencia una de las limitaciones que padece Estados Unidos a la hora de embarcarse en una guerra, a saber, que disponemos de todo el poderío militar imaginable, pero no estamos dispuestos a sufrir bajas. Por lo tanto, buena parte del empeño en buscar a Bin Laden se le confió, a modo de subcontrata, a los señores de la guerra locales, que finalmente demostraron no ser fiables.¹⁰ El primer asalto a Tora Bora, un complejo instalado en una red de cuevas cerca de la frontera con Pakistán, donde se suponía que se había refugiado Bin Laden, fue protagonizado exclusivamente por las fuerzas afganas y la participación norteamericana se limitó al apoyo aéreo. Hasta pasados tres días de la batalla no arribaron al lugar las tropas norteamericanas, para descubrir, entonces, que un buen número de talibanes y miembros de Al Qaeda habían tenido tiempo de escurrirse a través del cordón de fuerzas afganas que rodeaba la zona, en algunos casos mediante el pago de sobornos. Más adelante, cuando se consiguió aislar en el valle de Shah-I Kot a los efectivos de Al Qaeda y a los talibanes restantes, se puso en marcha la operación Anaconda, con un apoyo mucho mayor de las tropas de Estados Unidos, lo que no impidió que la mayoría de los terroristas escapara.

En segundo lugar, la Administración Bush no ha conseguido pacificar el país. En lugar de sacar conclusiones de la experiencia de los Balcanes y haber actuado con mayor acierto que en Bosnia

10. Otra posible explicación es que Estados Unidos estaba reservando las tropas para la posterior invasión de Irak.

o Kosovo, por ejemplo, la Administración Bush se dejó ganar por su visceral aversión a la cooperación internacional y por su oposición a la reconstrucción nacional que ya había proclamado George W. Bush durante la campaña presidencial.

La oportunidad estaba al alcance de la mano. El pueblo de Afganistán necesitaba ayuda desesperadamente y las diferentes agencias de Naciones Unidas estaban bien implantadas en el país, donde contaban, además, con una amplia red de empleados locales. La comunidad internacional, por su parte, estuvo dispuesta durante la celebración de la conferencia de donantes a aportar importantes sumas de dinero. La tarea de supervisar y administrar los fondos hubiera debido encargarse a Naciones Unidas, cuyo personal podría desplazarse a las poblaciones llevando las ayudas financieras, debidamente custodiados por soldados de las fuerzas de pacificación. Las administraciones locales les habrían recibido con los brazos abiertos, lo que hubiera permitido asegurar el respaldo de estas al gobierno de Karzai, mientras que los señores de la guerra habrían ido perdiendo su influencia, incapaces de competir con las autoridades en materia de servicios ofrecidos a la población.¹¹

Pero la Administración Bush tenía una idea muy diferente de la manera en que se debía enfocar esta cuestión. Al Departamento de Estado le preocupaba menos la reconstrucción del país que la captura de Bin Laden y necesitaba a los señores de la guerra para conseguir su objetivo. No estaba dispuesto a permitir que los soldados de las fuerzas de pacificación salieran de Kabul y tropezaran con las fuerzas norteamericanas o sus supuestos aliados afganos. Durante una conferencia celebrada en abril de 2002 interpele personalmente a Donald Rumsfeld acerca de esta cuestión. Comenzó negando que se hubiera opuesto a la presencia de

11. Defendí este enfoque de la cuestión en mi artículo «Assembling Afghanistan», *The Washington Post*, 3 de diciembre de 2001.

las fuerzas de pacificación fuera de Kabul, pero terminó admitiendo que no le resultaba nada grata la posibilidad de una operación de mantenimiento de la paz multinacional y prolongada a lo largo de varios años, similar a la de Kosovo. Rumsfeld era más bien partidario de establecer una policía y un ejército nacionales.

Los resultados están a la vista y en nada se parecen a una brillante demostración de lo que puede hacer la ayuda internacional en un país islámico. La región apenas ha progresado y el entusiasmo inicial que provocó la caída del régimen talibán ha ido menguando. Estados Unidos ha hecho una tardía aportación de mil millones de dólares a la reconstrucción de Afganistán, pero buena parte de las promesas que se escucharon en la conferencia de donantes han quedado incumplidas. La falta de seguridad bloquea la distribución de la ayuda, mientras que buena parte del poder continúa estando en manos de los señores de la guerra locales. Dos años después de la intervención de Estados Unidos, Afganistán continúa siendo un país inestable y los talibanes se están haciendo fuertes en las áreas pashtunes del sur. Es inobjetable que la guerra de Irak ha apartado la atención de Afganistán, como se ha afirmado, pero en cualquier caso la reconstrucción de ese país habría sido un fracaso debido a la decisión de Rumsfeld de no permitir a las fuerzas de pacificación salir de Kabul.

Actualmente, la OTAN se ha hecho cargo de la situación y es capaz de enviar tropas fuera de Kabul, pero ya ha quedado atrás el momento histórico en el que podía haber nacido un nuevo Afganistán. El país produjo una abundante cosecha de opio en 2002 estimada en unas 3.400 toneladas.¹² Los ingresos que aporta el comercio de estupefacientes rondan los 2.500 millones de dólares, lo que equivale al menos a la mitad de la economía del país, y es comparable al monto total de la ayuda exterior, que asciende

12. Ahmed Rashid, *Far Eastern Economic Review*, 16 de octubre de 2003.

a 2.000 millones de dólares.¹³ No está nada claro de qué manera el gobierno central podrá ejercer su autoridad ante los señores de la guerra dedicados al comercio de drogas. Por otra parte, está teniendo lugar un retorno de los talibanes, ayudados por los desmanes que se permiten los señores de la guerra en las zonas bajo su control y el apoyo clandestino que reciben desde las áreas tribales de Pakistán.

PROMOVER LA DEMOCRACIA

La invasión de Afganistán supuso la instalación de bases militares en los países limítrofes, lo que ha tenido efectos ambivalentes en la situación política de los mismos.¹⁴ Cada uno de esos países tiene sus propias características; la presencia de petróleo y otros recursos naturales, o la ausencia de estos, ejerce una influencia decisiva sobre su estabilidad. Sin embargo, todos ellos comparten una tendencia hacia la limitación de las libertades, heredada del colapso de la Unión Soviética. Las presidencias vitalicias y las incipientes sucesiones dinásticas son moneda común en toda la región. Si bien la presencia militar norteamericana ha traído consigo un incremento en la ayuda financiera y técnica que tanto necesitan esos países, lo cierto es que se trata de recursos destinados a la cooperación militar más que a promover reformas políticas.

El gobierno de Estados Unidos ha mostrado cierta sensibilidad a la hora de establecer relaciones estrechas con regímenes represivos, llegando en algunos casos a ejercer funciones de media-

13. Las estimaciones provienen de una comunicación verbal del International Crisis Group (www.crisisweb.org).

14. Mi red de fundaciones tiene una importante presencia en Asia central y el Cáucaso, adonde viajé personalmente en los meses de mayo y junio de 2003 para recoger impresiones acerca de la situación de la región.

ción ante los gobiernos de estos países. Fue el caso, por ejemplo, de Georgia, donde la Administración Bush ejerció presiones para favorecer que las elecciones transcurran en un ambiente de libertad y garantías de limpieza.¹⁵ Sin embargo, el desembarco de Estados Unidos en la región ha servido también, y sobre todo, para fortalecer los regímenes represivos, si bien bajo determinadas condiciones, porque Estados Unidos evita el riesgo de que alguno de los gobiernos con quien mantiene relaciones sobrepase ciertos límites.

El caso de Uzbekistán es especialmente preocupante. El presidente Islam Karimov ha reprimido despiadadamente los brotes políticos islámicos. Un buen número de personas ha ido a parar a la cárcel por delitos que no iban mucho más allá de llevar barba. El Movimiento Islámico de Uzbekistán, un grupo terrorista que mantiene estrechos lazos con Al Qaeda, se opuso activamente al régimen a lo largo de toda la década de los noventa, pero a la mayoría de sus miembros se les ha perdido el rastro en Afganistán. Su ausencia ha permitido una cierta apertura del régimen y la consiguiente creación y posterior legalización del Partido de la Liberación (Hizbut-Tahrir), un movimiento islámico no violento. Sin embargo, el presidente Karimov no ha sabido estar a la altura de las circunstancias y ha continuado reprimiendo las actividades de grupos religiosos e individuos, comportamiento este que no impidió que Estados Unidos estableciera una alianza militar con su régimen.

En Pakistán, el presidente Pervez Musharraf se ha convertido en un estrecho aliado de Estados Unidos, si bien su promesa de

15. No hizo lo mismo en Azerbaiyán. El subsecretario de Estado Richard Armitage telefoneó a İlham Alyev para felicitarlo por su elección como presidente de Azerbaiyán, antes de que varios observadores independientes norteamericanos informaran del amplio fraude y la intimidación que dominaron el proceso electoral. Guy Dimmore, «US calls for inquiry into Azerbaijan election», *Financial Times* (edición norteamericana), 22 de octubre de 2003.

celebrar elecciones democráticas ha quedado en nada y su habilidad para luchar contra el terrorismo deja bastante que desear. Tras haber sufrido un desengaño con el funcionamiento de nuestra alianza con Arabia Saudí, en Pakistán nos exponemos a un riesgo semejante, dado que Musharraf tiene que navegar con cuidado entre nuestras demandas y las presiones de los militantes islámicos.

La guerra contra el terrorismo ha traído también algunos beneficios, como el deshielo de las relaciones con China, que ha permitido que los reformistas chinos ganen cierto terreno a los funcionarios adeptos a la línea dura. También han mejorado las relaciones con Rusia. El presidente Bush se entrevistó con el presidente Putin, dijo haberle mirado el alma y le gustó lo que vio. Todavía está por ver cuánto de beneficioso puede haber en el estado actual de las relaciones, porque lo cierto es que el alma de Putin es menos democrática que la de Borís Yeltsin. El comportamiento de Putin hacia la prensa, su política en Chechenia y el reforzamiento del poder del Estado sobre el de los oligarcas y los gobiernos regionales que ha impulsado en Rusia, fomentan la preocupación sobre su compromiso con las libertades y la democracia, por no hablar de su actitud hacia los principios de una sociedad abierta.

En términos generales puede concluirse que la guerra contra el terrorismo ha obtenido primacía sobre la promoción de las reformas políticas y económicas, al tiempo que ha fracasado en su pretensión de impulsar la causa de la democracia. Ello es aún más censurable debido a que la promoción de la democracia ha terminado siendo la principal justificación para invadir Irak.

Los efectos de la segunda guerra de Irak han sido especialmente perniciosos sobre la joven democracia turca. Actualmente, el gobierno de Turquía está en manos del islámico Partido de la

Justicia y el Desarrollo (AKP), que pone todo su empeño en hacer de Turquía un país con una sociedad abierta que le permita cumplir los requisitos de ingreso a la Unión Europea. Se trata de un fenómeno verdaderamente aislado y que merece todo el apoyo posible. Por otra parte, el ejército goza de un extraordinario poder en Turquía y recela de las intenciones del AKP. Necesitado de la cooperación turca durante la invasión de Irak, Estados Unidos forzó un acuerdo, que el gobierno turco aceptó aunque no pudo asegurarle el necesario apoyo en el parlamento. El acuerdo resultó rechazado por medios democráticos, lo que significó un gran batacazo a nuestros planes militares. Seguidamente, Paul Wolfowitz viajó a Turquía y dio una reprimenda pública a los generales por haber sido incapaces de imponer su influencia. En definitiva, se trató de un gesto muy poco dirigido a apoyar la democracia en un país que cuenta con una larga historia de golpes militares.¹⁶

La guerra contra el terrorismo que hemos emprendido ha sido decididamente contraproducente en lo que respecta al estímulo de la cooperación internacional. Si bien es verdad que la guerra parece haber mejorado nuestras relaciones con China y Rusia, dos países a los que resulta grata la idea de emprender una guerra contra el terrorismo, también es responsable del surgimiento de desavenencias sin precedentes con nuestros antiguos aliados. La opinión pública mundial ha reaccionado muy negativamente al gusto por la unilateralidad de la Administración Bush. Como hemos podido apreciar, se ha producido un giro de ciento ochenta grados en el período de tiempo transcurrido entre el 11 de septiembre y la invasión a Irak.

16. Paul Wolfowitz, «Deputy Secretary of Defense Wolfowitz interview with CNN Turk», 6 de mayo de 2003. La transcripción está disponible en <http://www.dod.mil/transcripts/2003/tr20030506-depsecdef0156.html>.

El atolladero iraquí

LOS MOTIVOS

Los verdaderos motivos que tuvo la Administración Bush para derrocar a Sadam Husein continúan rodeados de misterio. Se puede adelantar todo tipo de conjeturas sobre ellos, pero es imposible establecerlos con certeza, porque nunca han sido objeto de una discusión abierta. Sí vale la pena echar la vista atrás con el objetivo de alcanzar una mejor comprensión de las raíces del actual atolladero en el que nos hemos metido al invadir Irak.

La reafirmación de la supremacía norteamericana mediante la demostración de que es Estados Unidos quien define las prioridades, puede ser uno de los motivos mencionados. Es posible que se haya elegido para el ensayo a Irak por la sencilla razón de que se trataba de un proyecto viable. Bob Woodward resume así los comentarios al respecto del subsecretario de Defensa, Paul Wolfowitz, durante la importantísima reunión para discutir cuestiones estratégicas, celebrada el 15 de septiembre de 2001:

Las consecuencias de un ataque a Afganistán no estaban claras. Temía por los cien mil soldados norteamericanos que se iban a ver atascados en las montañas de Afganistán seis meses

más tarde. Irak, en cambio, era un régimen frágil y opresivo que podía desmoronarse fácilmente. Era viable. Wolfowitz adelantó la estimación de que había entre un 10 y un 50 por ciento de posibilidades de que Sadam hubiera estado implicado en los atentados terroristas del 11 de septiembre. Si Estados Unidos iba a llevar a cabo una campaña sería contra el terrorismo, en algún momento tendría que ocuparse de derrocar a Sadam.¹

En una entrevista concedida en mayo de 2003, Wolfowitz dijo que si bien la política de la administración se establecía a partir de una amplia gama de factores, «razones burocráticas nos llevaron a centrarnos en un solo tema, el de las armas de destrucción masiva, porque se trata de un asunto en el que es posible poner de acuerdo a todo el mundo».²

Este argumento es, en sí mismo, una muestra de la peor arrogancia. Pero hay consideraciones geopolíticas más realistas que podrían alegarse para tomar la decisión de derrocar a Sadam. La dependencia del petróleo exterior es, probablemente, la razón más importante de que Estados Unidos no se sienta plenamente dueño de su destino. Arabia Saudí ha demostrado ser un aliado bastante traicionero, porque mantiene la estabilidad política interna a fuerza de apoyar al extremismo islámico fuera de sus fronteras. Tras el 11 de septiembre, esa estrategia era imposible de mantener, con lo que el régimen saudí corría peligro de tornarse tan inestable como lo fue en su momento el del sha de Irán. Irak ocupa una posición estratégica en la región y sus reservas de crudo solo ceden en magnitud a las de la propia Arabia Saudí. Estados Unidos podría establecer una alternativa segura al petróleo saudí, ocupando Irak y trasladando allí sus bases milita-

1. Bob Woodward, *Bush at War*, Simon & Schuster, Nueva York, 2002, p. 83. [Trad. cast.: *Bush en guerra*, Península, Barcelona, 2003].

2. Paul Wolfowitz, citado en Sam Tanenhaus, «Bush Brain Trust», *Vanity Fair*, julio de 2003, p. 169.

res. Hay aún otro factor que hay que tener en cuenta. Los suministros mundiales de crudo son progresivamente más escasos, de modo que tarde o temprano se iban a tener que abrir los grifos que controlan el petróleo iraquí. El problema es que levantar el embargo sin sacar a Sadam Husein del poder lo hubiera hecho aún más peligroso; derrocarlo se convertía en una necesidad.

También Israel ocupó un lugar importante en estas consideraciones. En Estados Unidos hay un buen número de fanáticos religiosos que considera que el renacimiento de Israel es un presagio del Apocalipsis y un anuncio de la segunda venida del Mesías. De esa manera, Israel ha conseguido sumar al tradicional *lobby* proisraelí un fuerte apoyo de la derecha evangélica, a la que está esencialmente unido el presidente Bush. Israel, por cierto, estaría mejor sin esas amistades, dado que el Apocalipsis contempla su destrucción. Sin embargo, el presidente Bush se ha sentido obligado a atender a sus correligionarios. Una fuerte presencia militar en Irak ayudaría a transformar el panorama político de toda la región, consolidaría el poder de Israel y debilitaría lo suficiente a los extremistas palestinos como para obligarlos a un acuerdo que complaciera tanto a Israel como a sus valedores en Estados Unidos. Toda Europa, incluyendo la Gran Bretaña de Blair, consideraba la cuestión de Palestina como la máxima prioridad. Sin embargo, el presidente Bush decidió ocuparse de Irak en primer lugar, lo que provocó un conflicto entre Estados Unidos y Europa y condujo a que el primero se comprometiera a concederle la mayor prioridad al logro de un acuerdo de paz en Oriente Próximo al terminar la guerra, un compromiso que no ha cumplido.³

3. El conflicto entre Europa y Estados Unidos se agudizó debido a que en Europa la extrema derecha es antiisraelí, mientras que la extrema derecha norteamericana es proisraelí, y es precisamente esa extrema derecha la que está en el poder en Estados Unidos.

Las cuestiones del crudo e Israel parecen haber tenido un importante peso en las deliberaciones políticas de la Administración, si bien las razones para invadir Irak que ofrecieron públicamente el presidente Bush y sus asesores fueron otras. Nadie podía mencionar siquiera esas otras razones sin que se le tildara de anti-patriota. El mandato que recibió el presidente Bush contemplaba emprender una guerra contra el terrorismo. Solo mezclando hábilmente las cuestiones del terrorismo y las armas de destrucción masiva y proyectando así el espectro de terroristas accediendo a estas, el presidente Bush podía justificar la decisión de hacer la guerra contra Irak. Cualquiera que haya sido la razón final para invadir este país, lo cierto es que el pueblo norteamericano tiene razones para sentirse engañado.

LOS PREPARATIVOS

La Administración Bush ha padecido divisiones internas motivadas por la invasión de Irak. Los halcones, concentrados en el Departamento de Defensa, la apoyaron incondicionalmente. Ya habían establecido su propio programa de acción y no estaban dispuestos a que este se atascara en Naciones Unidas, que podía dificultar su puesta en práctica. Los halcones defienden la doctrina de la supremacía norteamericana y ello explica su oposición ideológica a la dependencia de Naciones Unidas. El Departamento de Estado, por el contrario, deseaba ardientemente dar legitimidad a la intervención militar. Los halcones llevaban ventaja, porque gozaban del apoyo del vicepresidente y de las simpatías del presidente. Con la complicidad de algunos demócratas, especialmente del congresista Richard Gephardt y el senador Joseph Lieberman, hicieron aprobar en el Congreso una resolución que autorizaba al presidente a emprender cualquier acción que consi-

derara necesaria, adelantándose a otra resolución mucho más mesurada y restrictiva que estaban preparando los senadores Joseph Biden y Richard Lugar, líderes del Comité de Asuntos Exteriores del Senado.

En las Naciones Unidas, el resto de los miembros del Consejo de Seguridad, especialmente Francia, quería que este tuviera un papel activo. Mientras el ruido de los tambores que llamaban a la guerra se hacía más ensordecedor, el Consejo de Seguridad consiguió aprobar, en noviembre de 2002, la Resolución 1441. La resolución había sido redactada con suma habilidad, de manera que se dejaba abierta la cuestión de si Estados Unidos debía o no acudir a Naciones Unidas antes de emprender acciones militares para que esta las autorizara. Los franceses consiguieron convencer a los norteamericanos de que con la aceptación de esa fórmula tenían algo que ganar y nada que perder. En caso de que Sadam optara por violar esta primera resolución no habría el menor problema en adoptar una segunda, en cuyo caso Francia se uniría a Estados Unidos en la intervención armada. Si, por el contrario, Sadam cumplía con lo establecido por la resolución, Estados Unidos podría emprender igualmente la guerra si mantenía la determinación a hacerlo. En definitiva, lo que se hacía era posponer el momento en que Estados Unidos tuviera que dejar de lado a Naciones Unidas.

La resolución misma marcaba un régimen de inspecciones verdaderamente severo y dejaba a Irak la carga de la prueba de si poseía o no armas de destrucción masiva. La dinámica del «policía bueno» y el «policía malo» que se había creado entre las dos facciones que convivían en el seno de la Administración Bush había resultado útil, porque mostró lo eficaz que puede ser el Consejo de Seguridad ante un liderazgo claro de Estados Unidos. Si el objetivo de la política norteamericana hubiera sido controlar las armas de destrucción masiva, la continuidad de las

inspecciones hubiera bastado para conseguirlo. Pero no era ese el verdadero objetivo de la Administración Bush, que ya había adoptado la decisión de derrocar a Sadam.

Los inspectores de Naciones Unidas no encontraron prueba alguna de la existencia de armas de destrucción masiva y en palabras de Hans Blix, presidente ejecutivo de la Comisión de Naciones Unidas de Vigilancia, Verificación e Inspección, Sadam estaba cooperando en el proceso, aunque no en la esencia. Sadam no ofreció pruebas de haber destruido el material bélico que se sabía tuvo en su poder. Sin embargo, en cuanto Blix estableció que algunos de los misiles en poder de Irak excedían los límites permitidos que se habían impuesto con anterioridad, los iraquíes comenzaron a cumplir la orden de destruirlos. Ello no evitó que Estados Unidos siguiera adelante con la idea de la invasión. El presidente Chirac vio en esta actitud una ofensa y envió a su ministro de Asuntos Exteriores al Consejo de Seguridad, donde amenazó con vetar una segunda resolución. El secretario de Estado Colin Powell, por su parte, lo consideró una traición y cerró filas con los representantes de la línea dura de la Administración. Empleando pruebas de dudosa claridad, acusó entonces a Irak de violar la Resolución 1441 de Naciones Unidas. Francia cabildeó activamente en contra de una nueva resolución y Estados Unidos tuvo que seguir adelante con la invasión sin la autorización de Naciones Unidas.

LA INVASIÓN

En sí misma, la invasión fue un éxito militar arrollador. Consiguieron llevarse a cabo más rápido y con menos víctimas civiles de lo inicialmente planificado, incluso a pesar de que Turquía no se sumó a la campaña. Además, tras producirse la victoria militar, el

Consejo de Seguridad aprobó una segunda resolución, la 1483, que reconocía la ocupación de Irak y daba a la misma, por tanto, un fundamento legal. Ni Francia, donde el presidente Chirac estaba siendo víctima del fuego cruzado de quienes le acusaban de dañar los intereses económicos franceses, ni tampoco Alemania, que estaba dispuesta a hacer las paces, se atrevieron a poner objeción alguna. Sin duda, la Resolución 1483 llegó más lejos que cualquier otra resolución anterior de Naciones Unidas en lo que respecta a la legalización retroactiva de una acción militar llevada a cabo sin previa autorización. El texto de la resolución traspasaba a la fuerza ocupante una buena parte de los atributos de la soberanía iraquí durante un período de tiempo indefinido. Se podría alegar que una resolución como esa rebasa los marcos del derecho internacional vigente, pero lo que no puede hacerse es considerarla ilegal, toda vez que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas tiene facultad legislativa en materia de derecho internacional. Los ideólogos de la supremacía norteamericana habían venido insistiendo en que las relaciones internacionales son relaciones de poder y que el derecho internacional se limitaba simplemente a dotar de legitimidad lo que ya se había conseguido mediante la fuerza. En lo que a Irak respecta, los hechos les dieron la razón.

Pero en otros aspectos, sin embargo, estaban en un error. Se demostró que los argumentos que habían esgrimido para justificar la invasión —la existencia de armas de destrucción masiva en poder de Sadam y las conexiones de este con Al Qaeda— carecían de peso alguno, cuando no eran manifiestamente falsos. Ante la imposibilidad de encontrar las armas de destrucción masiva, el presidente Bush se echó atrás y esgrimió una nueva justificación: la razón para la invasión habría sido liberar a Irak de un dictador odioso e implantar la democracia. Se trata, en efecto, de una causa noble, que hubiera servido para justificar la invasión si el presi-

dente hubiera demostrado que tales eran sus propósitos. Pero no fue eso lo que el presidente Bush defendió ante el Congreso; presumiblemente, de haberlo hecho, el Congreso no lo hubiera apoyado.

Aun en los casos en que la gente está perfectamente dispuesta a que se establezcan la democracia y una sociedad abierta, es muy difícil conseguirlo. La experiencia que he adquirido en la materia en buena parte del mundo, me permite considerar a Irak como el peor lugar del planeta para emprender una demostración práctica. Se trata de un país que carece de experiencia democrática y que está lleno de conflictos religiosos y étnicos latentes. Al igual que sucedió con otros muchos estados de Oriente Próximo, Irak fue creado artificialmente por las potencias occidentales tras la desintegración del imperio otomano con el fin de asegurar el alcance más amplio posible de la influencia occidental. Para formar Irak se reunieron tres *vilayets* del antiguo Imperio otomano. Los kurdos, que constituían la mayoría en el norte, fueron divididos entre Turquía, Irak e Irán. Se combinó a una mayoría sunní instalada alrededor de Bagdad con una mayoría shií en la región de Basora y las tierras pantanosas. Otra buena cantidad de etnias y minorías religiosas estaba repartida por todo el territorio de Irak. A toda esa mezcla se le impuso un rey sunní hashimí, hermano del rey de Transjordania. Los sucesivos gobiernos que sobrevinieron al derrocamiento de la monarquía en 1958 mantuvieron el dominio político de la minoría sunní mediante métodos cada vez más represivos.

Con tantas divisiones étnicas y religiosas, la introducción de la democracia podría arrastrar fácilmente a la desintegración del país. Fue esta consideración, junto a las presiones de los dirigentes árabes vecinos, la que detuvo al primer presidente Bush cuando al final de la primera guerra del Golfo tuvo a mano el derrocamiento de Sadam. Y ese mismo fue el avispero al que el presi-

dente Bush dio un manotazo al invadir Irak. Evidentemente, el establecimiento de un régimen democrático no era lo que más le preocupaba. Ya hemos dicho antes que los verdaderos motivos continúan siendo un misterio, pero es evidente que la reconstrucción nacional no estaba entre los prioritarios. Al fin y al cabo, las circunstancias habían sido mucho más favorables en Afganistán, pero la Administración Bush no consiguió sacar ventaja de esa situación. Una de las razones por las que me opuse a la invasión de Irak fue que iba a empañar el buen nombre del concepto de reconstrucción nacional.

LAS CONSECUENCIAS

Ya he comentado antes que cuesta entender cómo pudo el presidente Bush embarcarse en una segunda guerra del Golfo sin haber previsto bien las consecuencias que podría acarrear y tan pobremente preparado para abordarlas. Tanto los altos cargos que habían tomado parte en la guerra del Golfo como nuestros aliados europeos no dejaron de lanzar toda suerte de advertencias.⁴ Sin embargo, las acostumbradas precauciones de los realistas geopolíticos cedieron paso a la arrogancia de los supremacistas norteamericanos instalados en el Departamento de Defensa, que fueron cocinando sus planes en secreto sin someterlos al escrutinio público. Mientras que la parte militar del plan era brillante, la gestión de las consecuencias de la invasión resultó ser un completo fracaso. Parece que los diseñadores del plan esperaban que el ejército iraquí no combatiera y así preservarlo para que garanti-

4. Brent Scowcroft, «Don't Attack Saddam», *Wall Street Journal*, 15 de agosto de 2002; Chris Patten, «Jawjaw, Not War-War: Military Success in Afghanistan Has Encouraged the US to Ignore European Doubts About Confronting the "Axis of Evil"», *Financial Times*, 15 de febrero de 2002; James A. Baker III, «The Right Way to Change a Regime», *The New York Times*, 25 de agosto de 2002.

zara un marco de seguridad en el período posterior a la invasión. Ahmed Chalabi, un oscuro exiliado iraquí, fue aupado al cargo de jefe de la autoridad interina, mientras que Abdul Majid al-Joei, hijo de un prominente clérigo shií y nacido él mismo en el exilio, debía asumir el liderazgo de su comunidad.

Pero no fue eso lo que sucedió. Algunos fedayines de Sadam ofrecieron resistencia durante la invasión, pero el resto de las fuerzas armadas, incluida la Guardia Republicana, una fuerza de élite, se dispersaron entre el pueblo en cuanto comenzaron a caer las bombas. La ocupación militar fue seguida del saqueo descontrolado, de manera que la victoria terminó en el caos. Al-Joei fue asesinado en la mezquita de Nayaf al poco de regresar a Irak. La población iraquí, lejos de recibir a los norteamericanos como a sus libertadores, ha ido acumulando cada vez más resentimiento hacia ellos.

Parece que Sadam Husein había planeado el desarrollo de una guerra de guerrillas. Probablemente, era esa posibilidad la que tenía en mente, cuando, en octubre de 2002, vació las cárceles iraquíes. Las tácticas guerrilleras obligan a los invasores a comportarse como fuerzas de ocupación, generando así el recelo de la población civil e incurriendo en una actitud humillante y ofensiva que vuelve contra ellos a la población. Irak se convirtió también en un imán que atrajo a los terroristas entrenados en Afganistán por Al Qaeda. Por otra parte, las células durmientes de Al Qaeda que estaban sufriendo el acoso de las autoridades saudíes, despertaron y se trasladaron a Irak, donde han coadyuvado a la escalada de violencia. Sadam Husein no tuvo nada que ver con los sucesos del 11 de septiembre, pero el presidente Bush tenía razón cuando afirmó que Irak se había convertido en el principal frente en la lucha contra el terrorismo, aun cuando dar muerte a soldados forma más parte de la guerra de guerrillas que del terrorismo.

Es difícil imaginar un peor escenario para la realización de los planes del Departamento de Defensa. Personalmente, yo estaba preparado para imaginar las consecuencias adversas que podían surgir, pero la realidad ha excedido con mucho a mi imaginación. Nos hemos metido en un atolladero que en muchos aspectos recuerda al de Vietnam. Habiendo invadido Irak, no encontramos ahora la manera de salir de allí. Mientras tanto, tenderá a crecer la presión de la opinión pública norteamericana a favor de la retirada, tal como sucedió durante la guerra en Vietnam, y el precio de la retirada supondría un daño irreparable para la posición internacional de Estados Unidos. En este sentido, el problema de Irak es aún más grave que el de Vietnam, debido a nuestra dependencia del crudo proveniente de Oriente Próximo.

Esta situación se pudo haber evitado. Nadie nos forzó a meternos en ella. Más bien al contrario: todos nos previnieron contra lo que podría suceder. No necesitábamos esa invasión para luchar contra el terrorismo ni para protegernos de las armas de destrucción masiva. Habíamos tenido éxito al lograr una contundente resolución del Consejo de Seguridad y Sadam iba a ser incapaz de hacer nada que nos perjudicara mientras los inspectores estuvieran trabajando sobre el terreno. Éramos nosotros quienes decidíamos cuándo desalojarlo del poder. Éramos nosotros quienes establecíamos las prioridades.

Admitamos que Sadam era un tirano odioso y que valía la pena librarse de él. El problema estriba en si valía la pena hacerlo a cualquier precio. Las fuerzas de ocupación en Irak son un blanco que atrae a los terroristas y, al mismo tiempo, su presencia allí promueve la radicalización del islam. Nuestros soldados están dedicados a hacer el trabajo de la policía vestidos con indumentaria de combate. No ha sido para eso para lo que se les ha entrenado. Están sirviendo de dianas perfectas para todo aquel que quiera cobrarse una pieza norteamericana.

El coste de la ocupación se ha estimado en la abrumadora cifra de 160.000 millones de dólares repartidos entre los años fiscales 2003 y 2004, de los cuales 73.000 millones corresponden al ejercicio fiscal de 2003 y otros 87.000 millones para el ejercicio de 2004, que fueron solicitados suplementariamente en el último minuto en septiembre de 2003. Aun así, son insuficientes. Solo 20.000 de los 87.000 millones de dólares estarán dedicados a labores de reconstrucción, cuando según las estimaciones, el coste total de esta última alcanzará los 60.000 millones de dólares. Compárense esas cifras con el monto íntegro de nuestro presupuesto para la ayuda exterior en 2002, que fue de 10.000 millones de dólares. El asunto se agrava cuando reparamos en que, si bien es habitual que Estados Unidos aporte un tercio del coste total de cualquier proyecto de ayuda internacional, en este caso podremos felicitarnos si se consigue que la Conferencia de Donantes aporte algo más de mil millones de dólares del resto de países. Eso dejará a Estados Unidos cargando con el muerto.⁵

En el mundo hay otros muchos tiranos que merecen ser derrocados, en lo que constituye uno de los grandes problemas del actual orden mundial. ¿Por qué debemos entonces destinar todos esos recursos precisamente a Irak? Lo que hemos hecho en Irak no resuelve el problema. Más bien, lo que hace es dificultar el hallazgo de una solución. Es probable que el pueblo norteamericano se vuelva contra las intervenciones militares motivadas por razones políticas, de la misma manera que se volvió contra las humanitarias a raíz de la iniciativa del presidente Clinton en Somalia. De hecho, ya Estados Unidos se mostró remiso a interve-

5. La Conferencia de Donantes celebrada en Madrid en octubre de 2003 terminó con el compromiso de aportaciones por un monto de 13.000 millones de dólares, entre todos los donantes excepto Estados Unidos. De todos modos, no están suficientemente claras muchas de esas aportaciones, que incluyen, por ejemplo, 500 millones de dólares de Irán destinados a los peregrinos. Más de dos tercios del dinero comprometido lo fue como parte de créditos.

nir en Liberia, causando con ello un sufrimiento innecesario a la población de ese país.

Estamos atascados en Irak, donde no solo hemos puesto en peligro las vidas de nuestros soldados, sino también hemos comprometido nuestro poderío militar. Para lo que están programadas nuestras fuerzas armadas es para una acción aplastante, como indicaba el código por el que se conocía la operación: «Conmoción y pavor». No están preparadas para las tareas propias de una ocupación.⁶ Lo que se pretendía con nuestra presencia en Irak era pacificar la región, pero lo que hemos conseguido es precisamente el resultado contrario. Pretendíamos que la invasión de Irak y el establecimiento de nuestras bases en ese país sirvieran de intimidación para los países de su entorno. Sin embargo, ahora que nos encontramos extendidos a lo largo de todo el territorio de Irak, se ha reducido considerablemente nuestra capacidad para ostentar poder en otras áreas.

No existe una salida fácil del atolladero iraquí. La Administración Bush desea que las Naciones Unidas se impliquen más, pero no está dispuesta a hacer las concesiones necesarias para conseguirlo. El discurso del presidente Bush de septiembre de 2003 ante el Consejo de Seguridad no mostró ni una pizca de arrepentimiento y no fue, por lo tanto, bien recibido. El secretario general de Naciones Unidas, Kofi Annan, dejó claro que no iba a poner en riesgo a su personal hasta que no quedara claramente definido el papel de Naciones Unidas en el conflicto. La Resolución 1511, aprobada por unanimidad el 16 de octubre, no consiguió aquietar esas preocupaciones. En la práctica, son las fuerzas ocupantes de la coalición las que cargan con toda la responsabilidad y no cabe esperar demasiada ayuda del resto de los países o de Naciones Unidas. Las perspectivas no son nada halagüeñas,

6. Wesley Clark, *Winning Modern Wars: Iraq, Terrorism and the American Empire*, PublicAffairs, Nueva York, 2003.

pero no nos queda otra alternativa que aguantar hasta el final y pagar el precio de nuestros errores. Quizá otro presidente, alguien que tuviera una actitud diferente hacia la cooperación internacional, podría tener más éxito en la misión de sacarnos de Irak.

Personalmente, lo que me preocupa es que la debacle en Irak impedirá que se lleven a cabo otros intentos de reconstrucción nacional. Creo que es intolerable que, ahora que carece de los fundamentos que esgrimió al principio, el presidente Bush esté intentando justificar la invasión de Irak apelando a las atrocidades cometidas por Sadam. Durante largos años asistimos a los desmanes de Sadam sin hacer nada por impedirlos. Es cierto que tenemos que encontrar la forma de librarnos de gente como él, pero la actuación de la Administración Bush en Irak nos hace cada vez más difícil encontrar la forma de hacerlo.

El estado de la nación

PECADOS DE OMISIÓN

Irak es una muestra patente de la idea de la supremacía estadounidense que defiende la Administración Bush. La invasión de Irak ha hecho que disminuya nuestra capacidad para luchar contra el terrorismo y conservar una posición dominante en el mundo. Terminaremos por perder esa posición y el presidente Bush nos ha conducido durante un largo trecho del camino que terminará por desposeernos de ella. Pero Irak no es el único problema que padece el mundo. Es el presidente Bush quien se ha esforzado en que así lo parezca. Él es también el responsable de todas las cuestiones que se están dejando de lado y de que no se avance en materia de cooperación internacional. El abanico de problemas sin resolver es verdaderamente abrumador.

África y, en menor medida, el centro y el sur de Asia son víctimas de numerosos conflictos latentes, que somos incapaces de abordar adecuadamente. En el caso de Liberia, es cierto que enviamos un pequeño número de militares, pero lo hicimos con varios meses de retraso, cuando ya se había padecido un gran sufrimiento que podía haberse evitado. Es probable que el envío de esas tropas ayude a calmar la situación que se vive en los países ve-

cinos, pero la guerra continúa amenazando a Eritrea y Etiopía, los problemas en África central (República Democrática del Congo, Ruanda y Burundi) distan de haberse resuelto y Robert Mugabe continúa gobernando Zimbabwe. A pesar de que el conflicto entre la India y Pakistán parece haberse apaciguado, la situación interna en este último país continúa siendo precaria. Indonesia ha sido sacudida por las acciones terroristas y la rebelión en Aceh no deja de ser fuente de preocupación. En Birmania (Myanmar), la junta militar ha sido sustituida por una dictadura unipersonal, mientras que la dirigente Aung San Suu Kyi, elegida democráticamente, ha vuelto a ser arrestada.

El conflicto palestino-israelí es uno de los casos en los que la Administración Bush puede intervenir. Se ha hecho público el borrador de un posible acuerdo, que contempla la vuelta a las fronteras de 1967 con algunas pequeñas modificaciones y el abandono de la idea del derecho al retorno de los palestinos a Israel. Existe también una hoja de ruta que diseña el camino para llegar al acuerdo. La mayoría de la población israelí y palestina desea fervientemente que se alcance la paz, pero es imposible conseguirlo sin presión exterior, debido a la larga y compleja historia que arrastra el conflicto. Estados Unidos y la Unión Europea podrían cooperar como garantes del proceso de paz. Sin embargo, el presidente Bush se ha resistido hasta ahora a seguir los pasos del presidente Clinton, a pesar de que, examinado retrospectivamente, el enfoque de este era mucho más adecuado, puesto que consiguió contener el derramamiento de sangre y estuvo muy cerca de lograr la firma de un acuerdo.

Corea del Norte ha puesto en un aprieto a la Administración Bush, que habiendo rechazado el enfoque que defendía la Administración Clinton, no encuentra ahora la forma de retornar a él. Hay que descartar una acción militar porque Corea del Norte podría infligir un daño tremendo a Corea del Sur, provocando la

muerte de millones de personas antes de que el régimen fuera destruido. Tampoco el bloqueo del país parece una solución aceptable, porque Corea del Sur se opondría dado que su posición se tornaría aún más frágil. La única salida actualmente consiste en propiciar que sean terceros países los que proporcionen la ayuda económica que facilitaba antes directamente la Administración Clinton. China está deseando tener un papel constructivo, pero no es probable que Corea del Norte acceda a renunciar a su potencial nuclear y balístico sin que Estados Unidos le proporcione antes una serie de garantías recogidas en un acuerdo bilateral, al que la Administración Bush se muestra remisa. Entretanto, Corea del Norte sigue fabricando bombas nucleares a toda velocidad. La situación hoy es peor que la que existía antes de que el presidente Bush llegara a la Casa Blanca.

También Irán prosigue con su programa nuclear, si bien este es de carácter claramente civil. Irán continúa adherido al Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), pero cada vez se acerca más a la posibilidad de construir sus propias bombas nucleares. De hecho, el tratado se ha roto. La India y Pakistán se negaron a firmarlo y han desarrollado armamento nuclear. Tras algunas protestas iniciales, han terminado por ser aceptadas como potencias nucleares. Japón también está considerando la posibilidad de sumarse a las potencias nucleares. Estas, por su parte, no han hecho nada para cumplir las obligaciones que les impone el tratado respecto a la necesidad de tomar medidas que lleven al desarme.¹

1. El Tratado de No Proliferación Nuclear se presenta como un paso intermedio hacia la firma de un tratado referido explícitamente al desarme nuclear: «Animados por el deseo de continuar rebajando la tensión internacional y fortalecer la confianza entre estados en aras de facilitar el cese de la producción de armas nucleares, la liquidación de todos los arsenales existentes y la eliminación de todos los arsenales de armas nucleares nacionales y los medios para proveerse de ellas y con vistas a la firma de un tratado sobre el desarme general y pleno, bajo estricto y efectivo control internacional...» (texto disponible en <http://www.state.gov/t/np/trty/16281.htm#treaty>).

La opinión pública está preocupada por la posibilidad de que las armas nucleares caigan en manos de los terroristas. Sin embargo, el problema de las armas nucleares que se hallan en poder de algunos estados, requiere una atención muchísimo mayor. El peligro de que los estados decidan usarlas es hoy mayor que durante los años de la Guerra Fría, cuando existía el mecanismo denominado Destrucción Mutua Asegurada (MAD, por sus siglas en inglés). La situación actual incentiva a los países a cambiar de estatus y convertirse en potencias nucleares.

La coyuntura de la Guerra Fría propició que los mejores cerebros del mundo estuvieran ocupados en evaluar la correlación nuclear. Ahora esa cuestión ha dejado de ser una prioridad. La actitud de la Administración Bush, que está considerando la posibilidad de incluir en nuestro arsenal armas nucleares tácticas, es particularmente preocupante, porque con dicha decisión hace más fácil que pronto llegue el día en que acabemos empleándolas. Pero está claro que la ideología supremacista excluye la idea de imponernos restricciones a nosotros mismos.

Tampoco se puede olvidar la existencia de algunos signos positivos en la gestión de la Administración Bush. Por ejemplo, la creación de la Cuenta del Desafío del Milenio (Millennium Challenge Account) y la promesa de dotarla con 15.000 millones de dólares para luchar contra el sida. También gracias a las presiones de Estados Unidos se consiguió la puesta en libertad de Said Ibrahim, preso en las cárceles egipcias, lo que abrió una puerta a la posibilidad de fortalecer la sociedad civil en ese país. James Baker realizó una visita a Georgia para asegurar que las próximas elecciones transcurran en un ámbito de libertad y transparencia. No hay duda de que no son estos los únicos ejemplos de intervención constructiva. Sin embargo, en términos generales, desde la llegada del presidente Bush a la Casa Blanca, la política de Estados Unidos es menos efi-

ciente en materia de promoción de los derechos humanos y los valores de las sociedades abiertas. Tampoco se ha tomado iniciativa alguna para abordar los problemas sociales o del medio ambiente; más bien se han suprimido medidas positivas adoptadas con anterioridad. Se han producido progresos en la lucha contra los terroristas, que tienen ahora más dificultades para comunicarse entre sí, gracias a la eficacia de la vigilancia electrónica. Ello ha reducido drásticamente las posibilidades de que se produzca otro ataque a gran escala en suelo norteamericano. Sin embargo, la forma en que la Administración Bush ha llevado la guerra contra el terrorismo ha incrementado la amenaza terrorista. Los sentimientos antiamericanos han alcanzado proporciones virulentas y, tal como ha afirmado el presidente Bush, Irak se ha convertido en el principal frente de batalla.

POLÍTICAS INTERNAS

Es probable que yo no sea la persona más indicada para hacer una valoración de las políticas internas de la Administración Bush en los ámbitos social y medioambiental. En cualquier caso, un libro dedicado al papel de Estados Unidos en el mundo no es el mejor lugar para ese análisis. Las perspectivas no son halagüeñas: ha aumentado la pobreza, se han perdido empleos y las regulaciones medioambientales han favorecido claramente a las grandes empresas. Pero voy a ceñir mis comentarios a un tema que conozco bien: el déficit fiscal.

El presidente Bush llegó a la Casa Blanca con un agresivo plan de rebaja de impuestos. Se trataba de un plan verdaderamente atrevido porque beneficiaba abiertamente a los ricos. Si los beneficios de ese plan se hubieran repartido de forma más

equitativa no se habrían podido producir más rebajas de impuestos, porque a la postre hubiera habido más gente que se beneficiaría de los servicios gubernamentales que de otra reducción de la carga impositiva. Sin embargo, resultó que el presidente Bush consiguió aprobar más recortes en los impuestos como un modo de estimular la economía.

La combinación entre todas las rebajas de impuestos y el gran incremento en el gasto militar trajo como consecuencia una brusca subida del déficit presupuestario, que pasó de un superávit de 236.000 millones de dólares en 2000 a un déficit de 375.000 millones en 2002 y una previsión de 565.000 millones en el presupuesto de 2004, cuando haya que pagar la factura íntegra de Irak. Se trata del mayor giro en la historia económica de Estados Unidos, con la excepción de los tiempos de guerra, con la necesaria precisión de que a la guerra en la que estamos metidos ahora nos condujeron las políticas de esta administración. Esto encaja con las prioridades de la administración porque acaba reduciendo el gasto social de manera inmisericorde.

El principal estratega republicano, Karl Rove, parece dispuesto a impulsar la economía antes de las elecciones de noviembre de 2004 para evitar que se repita la situación que condujo a la derrota del presidente Bush padre tras la primera guerra del Golfo. Alan Greenspan, el presidente de la Reserva Federal, parece estar animado por la misma determinación. Ya se le acusó de la derrota de 1992 y no quiere volver a cargar con las culpas. En junio de 2003, Greenspan propuso un recorte de 50 puntos base de las tasas de fondos federales, pero el Comité del Mercado Abierto, sin tantas motivaciones políticas, autorizó una rebaja de tan solo 25 puntos base.

La economía responde siempre a los estímulos que recibe. La segunda mitad de 2003 habrá mostrado un fuerte incremento de la actividad económica, si bien este no se verá reflejado en la crea-

ción de empleo. No puedo estar de acuerdo con la afirmación de la Administración Bush de que el déficit presupuestario es inofensivo. Aparte de que dicho déficit implica una carga para las futuras generaciones —en un país en el que la solvencia del sistema de seguridad social ya está en duda— también puede afectar a la evolución de las tasas de interés. El impacto se hará sentir solo cuando la economía comience a remontar.

Estamos entrando en una fase similar a la que experimentó el Reino Unido a finales de la década de 1950 y principios de la de 1960, hasta que el presupuesto se ajustó a la realidad de la pérdida del imperio. Se trata de una fase en la que predomina el modelo económico conocido como de *stop and go*. Dicho estadio presupone que en cuanto se acelera la economía, se impone aplicarle una desaceleración a causa del déficit presupuestario. El desmedido aumento experimentado recientemente por el déficit presupuestario de Estados Unidos, asegura prácticamente que padezcamos un fenómeno similar, cuyos perfiles podrán ser los siguientes: cuando el empleo comience a repuntar, la subida de las tasas de interés lo frenará, ahogando así a los dos sectores que han estado impulsando la economía, a saber: la construcción y la venta de automóviles.

De hecho, el aumento de las tasas de interés ya ha comenzado, antes incluso de que remita el desempleo, debido a una debilidad estructural conocida en el mercado hipotecario como *convexidad* y que apenas ha sido sometida a análisis por lo que se la conoce deficientemente. Los gestores hipotecarios, como es el caso de Fannie Mae, han ofrecido una opción libre a los propietarios de viviendas. Cuando caen las tasas de interés, los propietarios refinancian sus hipotecas y cuando suben, las mantienen en espera de que maduren. La convexidad se produce debido a que los gestores de las hipotecas tienen que cubrirse ante las eventualidades. Cuando se producen subidas de las tasas de interés, los

poseedores de títulos hipotecarios compensan sus carteras mediante la venta de bonos a largo plazo y viceversa.

El mercado de títulos hipotecarios es enorme, más grande aún que el de bonos del Estado, y el fenómeno de la convexidad hace que las tasas de interés sean mucho más volátiles de lo que lo serían normalmente. Se trata de un verdadero fallo en el sistema, capaz de provocar una fractura del mercado de bonos, similar a la que se produjo en el mercado de valores en 1987, debido a las llamadas carteras de valores asegurados. Al combinarse con el déficit presupuestario, la convexidad prácticamente garantiza una subida sustancial de las tasas de interés cada vez que se produzca una aceleración de la economía, actuando como un freno y creando una economía de *stop and go*.

Rove confía en que la economía irá creciendo y no se detendrá antes de las elecciones de 2004. Las posibilidades de que eso se produzca son hartamente escasas. En cualquier caso, aun cuando consiga hacer que en la fecha de las elecciones la marcha de la economía sea mejor, la irresponsabilidad de la política fiscal de la Administración Bush hará que terminemos pagando un precio muy alto por ello.

CONCLUSIÓN

En resumidas cuentas, la posición de Estados Unidos no se había deteriorado tanto en ningún momento de su historia como lo ha hecho desde que llegó George W. Bush a la presidencia. El giro en nuestra posición internacional se corresponde con el que se ha producido en el déficit presupuestario. Independientemente de los fallos de la ideología que ha inspirado a la Administración Bush, los resultados prácticos son poco menos que desastrosos.

El sentido común diría que la reelección del presidente Bush depende de la economía. Por mi parte, confío que el electorado tendrá mejores razones para rechazar a Bush en las urnas. La búsqueda insaciable de la supremacía nos ha puesto en peligro a nosotros y al resto del mundo. La única manera de salir de esa situación es rechazando en las urnas al presidente Bush.

Las próximas elecciones constituyen una excelente oportunidad para desinflar la burbuja de la supremacía. Para ello no bastará con derrotar al presidente Bush. Estados Unidos también debe adoptar otra visión de su papel en el mundo. Esta reconsideración debe ser profunda. No solo se debe rechazar la ideología supremacista del Nuevo Siglo Norteamericano. Ya antes del 11 de septiembre había errores en la política seguida por Estados Unidos, que no hicieron más que potenciarse para conducirnos a los extremos alcanzados bajo la Administración Bush. En la segunda parte de este libro se presentan las condiciones que se requieren para que se produzca una visión más positiva del papel que Estados Unidos debe tener en el mundo.

SEGUNDA PARTE

Una visión constructiva

Mejorar el orden mundial

LA POSICIÓN DOMINANTE

Estados Unidos no es el único país situado en el centro del sistema capitalista global, pero sí es el más poderoso y la principal fuerza impulsora de la globalización. La Unión Europea puede igualar a Estados Unidos en número de habitantes o en la magnitud de su producto interior bruto, pero está mucho menos unida y se siente mucho menos a gusto en el ámbito de la globalización.

En términos militares, la Unión Europea ni siquiera puede ser considerada una potencia, porque cada uno de los países miembros adopta sus propias decisiones. En lo que concierne al presupuesto de defensa, Estados Unidos está muy por encima de cualquier otro país. De hecho, su presupuesto de defensa casi iguala a los presupuestos de todos los otros países juntos. Ni siquiera un conjunto de países sería capaz de rivalizar con nosotros, porque participar en una alianza de ese tipo iría en contra de los intereses nacionales de dichos países. La crisis de Irak ha servido como ejemplo reciente de ello, cuando muchos de los países de la Unión Europea se alinearon con Estados Unidos, como fue el caso del Reino Unido, Italia, España, Dinamarca y los nuevos

miembros de Europa del Este, y no con los otros miembros de la Unión.

La posición dominante que ocupamos implica la aceptación de una responsabilidad única. No basta con que nos dediquemos a la consecución de nuestros propios intereses nacionales. Por nuestro propio bien, debemos preocuparnos también por el bienestar del resto de los habitantes del planeta, ya que Estados Unidos es el único país que está capacitado para hacer realidad una mejora global del sistema mundial. Si hay un país con poder decisivo sobre el estado del actual orden mundial ese es Estados Unidos.

En Irak hemos visto recientemente que Estados Unidos no puede hacer lo que se le antoje, y hemos pagado un precio por ello. Sin embargo, también es cierto que no se puede hacer mucho en materia de cooperación internacional sin el liderazgo de Estados Unidos o, al menos, sin su participación activa. En ningún caso se trata de eximir a otros países de su propia responsabilidad respecto al bienestar en el mundo. La manera en que otros países afronten las cuestiones internacionales también tiene sus consecuencias, pero es la posición que adopte Estados Unidos la que tendrá mayor importancia. Es Estados Unidos quien define la lista de prioridades en el mundo, mientras que el resto de los países ha de adecuarse a las políticas que Estados Unidos decida adoptar.

Claro está que el único objetivo de la política exterior norteamericana no puede ser el mejoramiento del orden mundial. Y tampoco debemos centrar exclusivamente nuestros esfuerzos en el mejoramiento de nuestra posición dentro del actual orden mundial. La política exterior de cada país debe responder a todo un abanico de objetivos, que muchas veces colisionan entre sí. Generalmente, cuando entran en conflicto los intereses nacionales o particulares con los intereses de la humanidad en

general, son los primeros los que prevalecen. El interés general debiera acceder a un rango superior que el que ocupa en la actualidad. Cuanto mayores sean el éxito y la prosperidad norteamericanos, mayor ha de ser también la atención que prestemos al bienestar mundial. Nosotros debemos ser los más interesados en garantizar la supervivencia y el florecimiento del sistema que dominamos.

Con el avance de la tecnología, nuestro poder sobre la naturaleza se ha ido incrementando. Sin avances comparables en la capacidad de la humanidad para gestionar dicho poder, la humanidad es actualmente capaz de autodestruirse y de destruir el medio ambiente, a no ser que desarrolle métodos más eficaces para defender intereses globales. Corresponde a Estados Unidos encabezar la búsqueda de soluciones. La proliferación de armas nucleares implica, ciertamente, un gran peligro, pero hay otras amenazas que surgen aquí o allá, especialmente las que se ciernen sobre el medio ambiente. Mucho antes de que se inventaran las armas nucleares, ya hubo civilizaciones que se destruyeron y desaparecieron.

INTERÉS NACIONAL FRENTE A INTERÉS GENERAL

El gran problema sin resolver que padece el actual orden mundial consiste en encontrar la manera de proteger el interés general en un mundo dividido en estados soberanos que suelen dar prioridad a sus intereses particulares. No es solo la Administración Bush, acusada con justicia de ser excesivamente unilateral, la que actúa así, ya que también pueden observarse comportamientos similares en las políticas de otros gobiernos. Los miembros de la Unión Europea tratan también de barrer para casa y en el marco de las Naciones Unidas es evidente cómo los países

miembros se dedican a proteger sus propios intereses. El reparto de empleo y cargos entre los países miembros es una de las razones de la ineficacia de las agencias de Naciones Unidas. De manera que lo que hace Estados Unidos, lejos de ser una aberración es una regla muy generalizada. Como dijo alguna vez Henry Kissinger, parafraseando al cardenal Richelieu, los estados tienen intereses, no principios.¹

No hay una solución para este problema, pero sí hay algunas maneras de abordarlo que son mejores que otras. Nada raro hay en ello, porque es propio de la condición humana enfrentarse a problemas insolubles. Sería utópico creer que conseguiremos dar con una solución que elimine las soberanías nacionales y las sustituya por instituciones internacionales. Sin embargo, es necesario encontrar un camino que concilie el interés general y el principio de soberanía. Desde la óptica más democrática, lo mejor sería establecer un sistema multilateral en el que todos los estados estén sujetos a idénticas reglas y participen en los mismos acuerdos. En tal caso podríamos confiar en la opinión pública internacional en un grado mucho mayor que el actual a la hora de establecer cuál es el interés común y cómo impulsarlo. La tarea de liderar tal empeño debe recaer sobre Estados Unidos, debido a su posición dominante. Nuestra posición en el mundo se vería reforzada y no debilitada, siempre que Estados Unidos tuviera una actuación ejemplar; pero para ello sería necesario que Estados Unidos se sometiera a las reglas y convenciones internacionales en la misma medida que el resto de los estados.

Pero no es así como la Administración Bush ve el papel de Estados Unidos en el mundo. Se lo impide la aversión visceral que siente hacia cualquier tipo de acuerdo multilateral y su convicción de que las relaciones internacionales no son sino relacio-

1. Henry Kissinger, *Diplomacy*, Simon and Schuster, Nueva York, 1995, pp. 58-67.

nes de poder, no relaciones basadas en el derecho; siendo Estados Unidos la nación más poderosa, tanto los tratados como las instituciones internacionales solo imponen limitaciones al ejercicio de su poder. La única cooperación que tolera la Administración Bush es aquella en la que Estados Unidos toma las decisiones y los demás las acatan. Esa es la actitud que ha conducido a la elaboración de la doctrina Bush.

Necesitamos adoptar un enfoque radicalmente diferente. Debemos encabezar un esfuerzo conjunto para mejorar el orden mundial, porque somos los únicos capaces de llevarlo a término. Cuando Estados Unidos no participa de un acuerdo internacional, este es mucho menos eficaz, como se ha demostrado en los casos del Tribunal Penal Internacional y el Protocolo de Kioto sobre el calentamiento global. Nuestra posición dominante implica que seremos precisamente los que más ganemos si se consigue que el orden mundial imperante funcione mejor.

EL SISTEMA CAPITALISTA GLOBAL

Si bien los acuerdos sobre política y seguridad permanecen anclados firmemente en la lógica de la soberanía de los estados, las actividades económicas sí se han tornado verdaderamente globalizadas. El término «globalización», que se ha utilizado en exceso, es susceptible de varios usos. Se puede hablar, por ejemplo, de la globalización de la información o de la cultura, de la difusión de internet, de la televisión y de otras formas de comunicación, así como de la creciente movilidad y comercialización de las ideas. Para los propósitos de la presente discusión, entenderé por globalización el desarrollo de los mercados financieros globales, el crecimiento de las compañías transnacionales y su creciente dominio sobre las economías nacionales.

Las tasas de interés, las tasas de cambio y los precios de los valores de diversos países están íntimamente relacionados, y los mercados financieros globales ejercen una tremenda influencia sobre las condiciones económicas de cualquier país. Es correcto considerar que existe un sistema capitalista global, dado el decisivo papel del capital financiero internacional sobre la suerte de todos los países.

La característica más peculiar del sistema capitalista global consiste en que permite el libre flujo de los capitales financieros; en contraste, el movimiento de las personas sigue estando muy restringido. Como el capital es un elemento esencial de la producción, los países compiten por atraerlos y esto limita su capacidad para gravarlos y regularlos, porque los capitales se trasladarían hacia otros destinos.

La globalización ha producido transformaciones radicales en el orden social y económico, puesto que la necesidad de atraer los capitales internacionales ha comenzado a primar sobre el cumplimiento de objetivos sociales. Creo que a ese fenómeno se deben la mayoría de los problemas que la gente asocia con la globalización, incluyendo el de la penetración de los valores del mercado en áreas que por tradición se habían mantenido ajenas a ellos.

El capital financiero goza de un privilegio que no tiene el capital invertido en bienes de producción, porque es capaz de moverse libremente, evitando aquellos países donde se los someta a onerosas regulaciones o imposiciones fiscales. Las inversiones ligadas a un emplazamiento fijo, por el contrario, son difíciles de trasladar, lo que las convierte en rehenes de cualquier regulación en el país anfitrión. Es cierto que las compañías multinacionales gozan de determinadas libertades a la hora de fijar los precios de transferencia y son capaces de ejercer presiones sobre los gobiernos de los países anfitriones basándose en sus decisiones sobre in-

versiones futuras, pero aun así no es comparable esa flexibilidad con la libertad de elección de que disponen los inversores financieros internacionales.

A estos últimos se les abre un abanico mayor de oportunidades gracias a que ocupan una posición central y no periférica en el sistema capitalista global. Los principales centros de la actividad financiera atraen a los capitales y los distribuyen. Por esta razón los mercados financieros internacionales tienen un papel dominante en el mundo de hoy y su influencia se ha extendido tan velozmente.

Los mercados financieros globales funcionan como un gigantesco sistema circulatorio, que absorbe los capitales hacia las instituciones financieras y los mercados del centro y los bombea después hacia la periferia, sea directamente en forma de créditos y carteras de inversiones, o indirectamente a través de las compañías multinacionales. Mientras se mantiene la fuerza del sistema circulatorio, este consigue dominar los mercados locales y, de hecho, buena parte de los capitales locales se vuelven internacionales. Pero el sistema está sujeto a crisis, que afectan de manera muy distinta al centro y a la periferia. Cuando es el sistema financiero central el que corre peligro de colapsar, se adoptan medidas para su protección, lo que proporciona un buen margen de seguridad a los países situados en el centro del sistema capitalista global. Pero ello no se aplica a los países periféricos, que pueden sufrir consecuencias catastróficas.

UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

La globalización, como es definida aquí, es un fenómeno relativamente reciente que diferencia la realidad actual de la de hace cincuenta o incluso veinticinco años. Cuando concluyó la Se-

gunda Guerra Mundial, predominaba el carácter nacional de las economías, la mayoría de las divisas no eran convertibles, el comercio internacional estaba en una fase de reflujo y tanto las inversiones internacionales directas hacia emplazamientos determinados, como las transacciones financieras internacionales estaban paralizadas. Precisamente para potenciar el comercio internacional en un mundo sin flujos de capital se crearon en Bretton Woods el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. El primero estaba destinado a paliar los desajustes de las balanzas de pagos y el segundo, a cubrir la falta de inversiones internacionales. En esa época, las inversiones de capital extranjero se ocupaban principalmente de la extracción de recursos en los países menos desarrollados, casi todos aún bajo mandato colonial. Cuando estos países alcanzaban la independencia, eran más proclives a la expropiación de los capitales externos que operaban en su territorio que a promover la inversión extranjera. Un ejemplo de ello es la Compañía Angloiraní de Petróleo, cuya nacionalización en 1951 y la ola nacionalizadora que la siguió condujeron a la creación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en 1973. También en Europa estaba a la orden del día por aquellos años la nacionalización de las industrias estratégicas.

Tras la Segunda Guerra Mundial, fue el comercio internacional el primero en despuntar, seguido de las inversiones directas. Las empresas de Estados Unidos se trasladaron primero a Europa y después se extendieron por el resto del mundo. Paulatinamente, compañías con sede en otros países se fueron sumando a esa tendencia universalizadora. Buena parte de la industria, en particular la automovilística, la química y la informática, pasaron a ser dominadas por compañías multinacionales. Los mercados financieros internacionales experimentaron un desarrollo mucho más lento, debido a que la mayoría de las divisas no eran convertibles

y una buena cantidad de países mantenía controles sobre las transacciones de capital, que se fueron levantando paulatinamente. En el Reino Unido, por ejemplo, los controles fueron abolidos formalmente en 1979.

Cuando en 1953, comencé a dedicarme a los negocios en Londres, tanto los mercados financieros como los bancos estaban sometidos a estrictas regulaciones nacionales y regía un sistema de cambio que imponía severas restricciones a los movimientos de capital. Había un mercado que funcionaba en los entonces llamados *switch sterling* y *premium dollars*, que consistían en tipos de cambio aplicables a la elaboración de las balanzas de pagos. A partir de 1956, año en que trasladé mi residencia a Estados Unidos, se fue produciendo una liberalización gradual del mercado de valores. La formación del Mercado Común Europeo propició que los inversores estadounidenses comenzaran a comprar valores europeos, aun cuando los métodos para realizar los pagos y confirmar las operaciones dejaban mucho que desear. Se operaba en condiciones bastante parecidas a las que rigen hoy en día para los mercados emergentes, con el agravante de que tanto los analistas como los operadores de bolsa tenían una destreza muy inferior a la de ahora. Ese fue el inicio de mi carrera en las finanzas. Yo era una suerte de rey tuerto rodeado de ciegos. Cuando en 1963 el presidente John F. Kennedy introdujo la llamada tasa de compensación de intereses, destinada a gravar las compras de valores extranjeros realizadas por inversores norteamericanos, dicha decisión me dejó prácticamente fuera del negocio.

En la década de los setenta los mercados financieros globales vivieron un período de expansión. Con la creación de la OPEP, se disparó el precio del petróleo, lo que proporcionó suculentos beneficios a los exportadores y obligó a los países importadores a financiar enormes déficit. De esto último se ocuparon los bancos

comerciales, a los que los gobiernos occidentales animaron a reciclar los fondos. Entonces surgieron los eurodólares y se implantó una vasta red de paraísos fiscales. Los gobiernos comenzaron a hacer diversas concesiones, sobre todo en materia fiscal, destinadas a evitar la fuga de capitales. Pero curiosamente esas medidas no hicieron más que aumentar los márgenes de maniobra de los paraísos fiscales. El alza que experimentaron los préstamos internacionales terminó con el desplome de 1982, pero ya entonces la libertad de movimientos que había alcanzado el capital financiero estaba consolidada.

La llegada al poder de Margaret Thatcher y Ronald Reagan a principios de la década de los ochenta y los programas de gobierno impulsados por ambos con el objetivo de apartar al Estado de la economía y dejar funcionar plenamente a los mecanismos de mercado, significó un gran espaldarazo a la globalización. Estos programas suponían la aplicación de una estricta disciplina monetaria, cuyo efecto inicial fue el de hundir al mundo en la recesión y el precipitar la crisis internacional de la deuda externa de 1982. Se necesitaron varios años para que la economía mundial se recuperara —en América Latina hablan de la década perdida—, pero se consiguió finalmente. Desde entonces y hasta 1997 la economía global ha gozado de un largo período de una expansión prácticamente ininterrumpida.

Más adelante, se produjo la supresión del cambio fijo en Tailandia, lo que provocó una crisis financiera que se extendió por todo el mundo. Los mercados financieros actuaron como una bola de demolición derribando una economía tras otra. Los países afectados directamente fueron los situados en la periferia del sistema capitalista global, porque en cuanto Rusia declaró la suspensión de pagos, se produjo la eficaz intervención de las autoridades financieras para evitar la quiebra. Las economías de Estados Unidos y Europa, situadas en el centro del sistema, apenas sintie-

ron un ligero estremecimiento y los mercados financieros escaparon prácticamente ilesos.

No fue esa la primera ocasión en la historia en que los mercados financieros tuvieron un papel tan importante. Los antecedentes del capitalismo internacional se remontan a la época de las ciudades-estado italianas y la Liga Hanseática, en las cuales se vinculaban diferentes entidades políticas mediante lazos comerciales y financieros. En el siglo XIX el capitalismo pasó a ser la fuerza dominante, condición que conservó hasta la Primera Guerra Mundial. Hay algunas características que diferencian el sistema actual de sus antecesores. Una de ellas podría ser la rapidez de las comunicaciones, pero habría que ver hasta qué punto es un elemento nuevo, puesto que los ferrocarriles, el telégrafo o el teléfono significaron en el siglo XIX una aceleración similar a la que representa hoy la informática. Es cierto que la revolución en la información contiene elementos nuevos, pero también lo fue la revolución en el transporte ocurrida en el siglo XIX. En general, se puede afirmar que el estado de cosas actual es similar al que la humanidad vivió hace cien años, aunque es fundamentalmente diferente del sistema imperante hace tan solo medio siglo.

¿En qué momento comenzó la fase actual del capitalismo global? ¿Acaso en la década de los setenta, cuando aparecieron los paraísos fiscales que operaban en eurodólares? ¿O, quizá, hacia 1980, con el ascenso al poder de Thatcher y Reagan? ¿O en 1989, año en que se desintegró el Imperio soviético y el capitalismo adquirió plenamente la significación de ente global? Yo me inclino por 1980, porque la globalización fue obra del fundamentalismo del mercado. El objetivo tanto de la Administración Reagan, en Estados Unidos, como del gobierno de Thatcher, en el Reino Unido, era la disminución de la capacidad del Estado para intervenir en el ámbito económico y es indudable que la globalización servía plenamente a esos propósitos. Los demás países estaban obligados a

sumarse a la ola para conseguir atraer capitales y conservarlos, aunque los que llevaban la delantera gozaban de una ventaja competitiva, que se hacía aún mayor dado que los principales centros financieros del mundo radicaban en Nueva York y Londres. Si se juzga con los criterios del fundamentalismo del mercado, la globalización ha sido un proyecto extremadamente exitoso.

La globalización es, sin duda alguna, un proceso deseable en muchos sentidos. En conjunto, el comercio internacional es bueno para todas las partes implicadas en él, puesto que los beneficiados podrían compensar a los perjudicados y siempre habría un superávit. Por otra parte, la empresa privada funciona mucho mejor que los estados en lo que se refiere a la creación de riqueza. Además, los estados tienen tendencia a abusar del poder de que disponen y la globalización ofrece un nivel de libertad individual que ningún estado podría garantizar. La libre competencia a escala global ha liberado la iniciativa y el talento empresariales y ha acelerado la introducción de innovaciones tecnológicas. Probablemente, la globalización también haya acelerado el crecimiento económico a escala global, si bien es cierto que eso es algo difícil de probar. En cualquier caso, la mera suma de los productos interiores brutos nacionales no es una medida adecuada del bienestar humano.

Los fundamentalistas del mercado reconocen los beneficios de la existencia de mercados financieros globales pero ignoran sus deficiencias. Sostienen que los mercados financieros tienden al equilibrio y producen una distribución óptima de los recursos. Consideran que aun cuando los mercados estén lejos de la perfección, es mejor dejar que sean ellos quienes distribuyan los recursos, antes que permitir la intervención de regulaciones nacionales o internacionales.

Sin embargo, otorgar una confianza excesiva a los mercados es peligroso. Los mercados están diseñados para facilitar el libre

intercambio de bienes y servicios entre entidades que participan de él por propia voluntad, pero no son capaces por sí mismos de satisfacer las necesidades colectivas. Tampoco son competentes a la hora de garantizar la justicia social, porque solo mediante actuaciones políticas es posible proveer a las sociedades de servicios públicos.

La globalización ha traído consigo una considerable merma en la capacidad de los estados para producir bienes y servicios públicos y ponerlos a disposición de los ciudadanos por afectar a la principal y más accesible fuente de ingresos con que contaban, el impuesto sobre rentas y beneficios, justo cuando se han obligado a reducir o incluso eliminar los derechos de aduana. Ello ha llevado a la imposibilidad de mantener el estado de bienestar en la forma en que fue constituido después de la Segunda Guerra Mundial. Los países que han revisado sus sistemas de empleo y seguridad social —Estados Unidos y el Reino Unido entre los más destacados— han experimentado un auge económico, mientras que los que han optado por mantenerlos en su forma original —Francia y Alemania, por ejemplo— se han quedado atrás.

El desmantelamiento del estado del bienestar es un fenómeno relativamente nuevo, cuyos efectos todavía no se han hecho sentir plenamente. Desde el final de la Segunda Guerra Mundial el producto interior bruto de los países industrializados tomados en conjunto se ha duplicado.² Solo después de 1980 se produjo una inversión en la tendencia. Es curioso, sin embargo, que la parte del PIB correspondiente a los estados no haya descendido significativamente desde entonces. Por el contrario, lo que ha sucedido es que los impuestos sobre el capital y la renta han disminuido, mientras que otros, especialmente los impuestos al consumo, se han disparado. En otras palabras, lo que ha sucedido es que la

2. Dani Rodrik, *Has Globalization Gone Too Far?*, Institute for International Economics, Washington, 1997, p. 49.

carga fiscal se ha ido desplazando de quienes tienen el capital hacia los consumidores, de los ricos hacia los pobres y las clases medias. No es exactamente eso lo que se nos había prometido, pero tampoco se puede afirmar que se trate de una consecuencia involuntaria, porque era precisamente eso lo que pretendían los fundamentalistas mercantiles.

Es tan grande el desequilibrio que se ha producido a favor del capital financiero, que se suele decir que las compañías multinacionales y los mercados financieros internacionales han suplantado, de alguna manera, la soberanía de los estados. No es así. Los estados conservan una autoridad legal y una capacidad para imponer sus decisiones con la que no puede soñar individuo o empresa alguna. Si bien es cierto que los mercados se han globalizado, las decisiones políticas continúan enraizadas firmemente en la soberanía de los estados. Es verdad que disponemos de varias instituciones internacionales, pero todas ellas carecen de potestad para interferir en las cuestiones internas de los estados que las componen, salvo en los casos en que los propios estados hayan delegado su soberanía en alguna entidad internacional.

La combinación entre los mercados financieros globales y las políticas nacionales ha terminado por crear un sistema desequilibrado, diseñado primordialmente para la producción y el intercambio de bienes privados. Las necesidades colectivas y la justicia social llevan claramente las de perder puesto que el desarrollo de las instituciones internacionales que requeriría su promoción no ha sido paralelo con el experimentado por los mercados.

La delegación de soberanía ha sido notablemente mayor en los ámbitos económico y financiero que en ningún otro. En la Unión Europea, por ejemplo, existe un mercado común en el que los estados miembros han delegado importantes parcelas de poder a la Comisión Europea y un Banco Central Europeo que ejerce algu-

nas de las prerrogativas más importantes de los estados, como son la emisión de la divisa común y el control de las tasas de interés, este último un instrumento primordial en la gestión de la economía. Con todo, los estados miembros conservan los derechos de soberanía sobre aspectos como la política exterior, la defensa y muchos otros campos. Tan solo después del aumento del número de miembros a veinticinco, la delegación de soberanía se ha convertido en algo inevitable. Estas discrepancias que se viven en el marco de la Unión Europea se reflejan también en el nivel más amplio de las instituciones internacionales. En términos generales, se puede afirmar que algunas instituciones financieras y comerciales internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio tienen más recursos y mayor autoridad que instituciones políticas internacionales, como Naciones Unidas. Ello concuerda con la desequilibrada naturaleza del sistema capitalista global. La globalización ha favorecido la obtención de ganancias y la acumulación de riquezas privadas por encima de la creación de bienes públicos.

Es posible percibir la disparidad entre los bienes privados y los públicos en varias formas. En primer lugar, existe una gran disparidad entre ricos y pobres, tanto en lo que respecta a países como a individuos. Es cierto que la globalización no es un juego de suma cero en el que el ganador obtiene todos los beneficios y el perdedor pierde todo. De hecho, los beneficios que genera son superiores a los costes, en el sentido de que el aumento de la riqueza resultante de la globalización podría ser utilizado para paliar las desigualdades y otros males que acarrea e incluso quedaría un excedente de riqueza disponible. El problema radica en que los ganadores no compensan a los perdedores ni en el interior de los países ni entre los países mismos. El estado del bienestar tal como lo conocemos se ha vuelto insostenible y la redistribución de la riqueza a escala planetaria es prácticamente

inexistente. El monto total de la ayuda internacional en 2002 fue de 56.500 millones de dólares,³ lo que constituye tan solo un 0,18 por ciento del producto interior bruto global.⁴ Esto ha dado como resultado que la brecha que separa a los ricos de los pobres se haya ensanchado. El 1 por ciento de la población más rica del planeta recibe tanto como el 57 por ciento de la parte más pobre. Unos 1.200 millones de personas viven con menos de un dólar al día, 2.800 millones viven con menos de dos dólares al día,⁵ más de 1.000 millones de personas carecen de acceso a fuentes de agua potable,⁶ 827 millones padecen de malnutrición.⁷ No ha sido la globalización la responsable de esta situación, pero lo cierto es que tampoco ha hecho demasiado para paliarla.

En segundo lugar, los países que ocupan el centro del sistema capitalista global disfrutan de inmensas ventajas en comparación con los países periféricos. Quizá la principal sea que pueden acceder a préstamos en sus propias divisas, lo que les permite aplicar políticas anticíclicas consistentes en la rebaja de los tipos de interés y el aumento del gasto público con vistas a luchar contra la recesión. Estos países controlan también el FMI y el sistema financiero global. Sumados esos dos factores, les permiten ejercer una influencia mayor sobre sus destinos que a los países periféricos, que se encuentran en una posición más dependiente.

3. United Nations Development Programme, *Human Development Report 2003: Millennium Development Goals: A Pact Among Nations to End Human Poverty*, Oxford University Press, Nueva York, 2003, p. 146.

4. Fondo Monetario Internacional, «Selected World Aggregates, Annual Data», disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2003/01/data/index.htm>.

5. United Nations Development Programme, *Human Development Report 2003*, p. 41, nota 3.

6. United Nations Development Programme, *Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World*, Oxford University Press, Nueva York, 2002, p. 29.

7. United Nations Development Programme, *Human Development Report 2003*, p. 54, nota 3.

Al contrario de lo que afirman los valedores del fundamentalismo del mercado, los mercados financieros no tienden al equilibrio, sino que son propensos a las crisis. Desde 1980 se han producido varias crisis financieras devastadoras y solo cuando la amenaza parece alcanzar al centro del sistema, las autoridades toman las medidas necesarias para su protección, y como consecuencia, la devastación acaba afectando únicamente a la periferia. De esa manera, los países del centro se hacen cada vez más poderosos y estables, lo que anima a los capitalistas de la periferia a refugiar en ellos las riquezas que han acumulado, mientras que, por contraste, los bienes de producción de los países periféricos son, en buena parte, propiedad de capitales extranjeros. Las facilidades de que gozan los capitalistas locales para expatriar sus capitales y la creciente influencia de las empresas multinacionales reducen el control de los países periféricos sobre su propia economía, saboteando el desarrollo de instituciones democráticas en los mismos. Estos efectos negativos siguen una lógica acumulativa, de manera que para algunos países periféricos las desventajas producidas por la globalización pueden superar a los beneficios.

La tercera de estas tres grandes disparidades es la que se produce entre aquellos países que tienen un buen gobierno e instituciones democráticas que funcionan debidamente, por una parte, y aquellos que padecen regímenes corruptos, represivos o disfuncionales, por otra. El progreso económico se suele evaluar tomando en consideración el conjunto de países, pero dentro de ese conjunto hay ganadores y perdedores, y la brecha que se abre entre ellos no deja de crecer y crecer. Mientras que algunos países progresan, otros se mueven en la dirección contraria. Desgraciadamente, las crisis son mucho más estrepitosas que las evoluciones positivas y son capaces de dar al traste de un solo golpe con muchos años de progreso. Y lo que es peor, una crisis suele

traer consigo otra. Los conflictos armados, los regímenes represivos y las crisis financieras tienden a retroalimentarse y a provocar situaciones similares. Hay países que parecen atrapados en un círculo de esa índole, formando parte de una especie de subclase dentro del sistema capitalista global.⁸ Precisamente, uno de los mayores retos a los que nos enfrentamos consiste en la superación de esas espirales descendentes. Ahora mismo, el estado de cosas basado en el principio de soberanía obstaculiza la intervención en los asuntos internos de los estados. Las instituciones internacionales con que contamos no están a la altura de las tareas de preservar la paz, prevenir el estallido de contiendas civiles y eliminar a los dictadores más cerriles.

En mi libro titulado *Globalización*, estudié los defectos que padece el orden mundial vigente, pero centrando exclusivamente la atención en los aspectos económico y financiero. Reflexioné sobre la manera de mejorar el funcionamiento de las instituciones comerciales y financieras internacionales (ICFI) de que disponemos y defendí la idea de que, además de sus otras deficiencias faltaba un componente: métodos más eficaces para suministrar ayuda internacional.

Tenía buenas razones para abordar el problema desde otro punto de vista. Me preocupaba que la alianza inconsciente entre los fundamentalistas del mercado por la derecha y los activistas antiglobalización por la izquierda pudiera minar o incluso destruir las ICFI. Tanto los lemas del tipo «Limitar o torpedear la Organización Mundial del Comercio» como la actitud negativa del Congreso de Estados Unidos hacia los acuerdos y las instituciones internacionales, desencadenaron mi preocupación. Sentía

8. Un equipo del Banco Mundial dirigido por Paul Collier realizó una investigación muy novedosa sobre este tema. Cf. Paul Collier *et al.*, *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, Banco Mundial y Oxford University Press, Washington, 2003.

que tenía cosas que decirles a los expertos en los mercados financieros y que podía ofrecer algunas soluciones prácticas a los problemas. Ahora, apenas dos años más tarde, siento que debo ampliar mi análisis de manera que incluya los aspectos políticos y de seguridad, además de los económicos y financieros que había explorado antes.

La forma en que la Administración Bush ha respondido a los ataques del 11 de septiembre es la que me ha llevado a este convencimiento. Si bien al principio mi preocupación solía estar motivada por los excesos de los fundamentalistas del mercado, ahora me preocupan mucho más los excesos de los supremacistas norteamericanos. En ningún caso se trata de que yo desee minimizar la amenaza terrorista. De hecho, ambas amenazas están íntimamente relacionadas. Han sido los sucesos del 11 de septiembre los que han permitido a los supremacistas incurrir en los excesos a que me refiero y arrastrar consigo a la nación. Es precisamente la Administración Bush la que afirma que nada volverá a ser igual tras el 11 de septiembre. Y es Estados Unidos quien decide cuáles son las prioridades a escala mundial.

En aras de ampliar aún más el ámbito de reflexión que abarca el presente libro, abordaré también las tres grandes disparidades del sistema capitalista global que he identificado —las que existen entre bienes públicos y bienes privados, entre el centro y la periferia y entre el buen y el mal gobierno—, enfocándolas desde un punto de vista distinto. Centraré la atención en el papel de los estados y, especialmente, en el de Estados Unidos, en lugar de hacerlo en el papel que tienen las ICFI.

Actualmente, vivimos en un mundo mucho más interdependiente que nunca, pero los acuerdos políticos continúan ligados a la soberanía de los estados. Lo que ocurre dentro de cada país afecta a los demás países. Esto ya era cierto antes del 11 de sep-

tiembre, pero los ataques terroristas de ese día nos confrontaron con la realidad. El mayor de los problemas sin resolver del orden mundial vigente es el modo en que el principio de soberanía obstaculiza la interferencia en los asuntos internos de otros países. La invasión de Irak es un ejemplo de cómo se puede abordar dicho problema de una manera equivocada. ¿Existe alguna mejor? Esa es precisamente la cuestión a la que dedicaré los próximos capítulos.

Soberanía e intervención

El concepto histórico de soberanía nació en una época en que la sociedad estaba constituida por gobernantes y súbditos. No existían los ciudadanos. A partir del Tratado de Westfalia, en 1648, el principio de soberanía se convirtió en la piedra angular de las relaciones internacionales. Tras treinta años de guerras de religión, se acordó que los gobernantes tenían el derecho a establecer cuál sería la religión de sus súbditos, según la fórmula de *cuius regio eius religio*. Luego, con la Revolución francesa, se derrocó al rey y la soberanía fue arrebatada por el pueblo, a quien debió pertenecer desde entonces. En la práctica, sin embargo, la soberanía fue ejercida por los gobiernos. El concepto dinástico de soberanía fue suplantado por un concepto nacional de la misma. Hay estados que son democráticos y otros que no lo son, pero nadie puede hacer nada contra tal situación porque el principio de soberanía protege a los regímenes represivos de la intervención externa en sus asuntos.

La soberanía, pues, anacrónica o no, continúa siendo el fundamento del orden mundial vigente y sería utópico plantearse que no lo fuera. Ya hemos visto que el mundo padece esa dinámica desequilibrada en la que la economía se ha globalizado,

mientras que el poder político continúa siendo atributo de la soberanía de los estados.

Ello implica un doble reto: en primer lugar, cómo intervenir en los asuntos internos de estados soberanos, y, en segundo lugar, cómo asegurarnos de que una intervención de ese tipo sirva al interés común. La mayoría de las instituciones internacionales existentes —principalmente las Naciones Unidas— son asociaciones de estados soberanos que tienden a dar prioridad a sus intereses nacionales por encima del interés general. ¿Quién tiene, por tanto, autoridad para intervenir y sobre qué presupuestos puede hacerlo?

LA INTERVENCIÓN CONSTRUCTIVA

La solución al primero de esos problemas es relativamente sencilla. Ofrecer ayuda no interfiere en la soberanía de los estados, porque estos pueden aceptarla o rechazarla. La ayuda externa y otras formas de asistencia pueden servir como instrumentos eficaces para el mejoramiento de las condiciones internas de los países sin entrar en conflicto con el principio de soberanía.

El capitalismo global ha creado mercados globales y la disciplina propia del mercado juega en contra de cualquier tipo de ayuda internacional. Como resultado, los acuerdos internacionales que se alcanzan carecen de un equilibrio adecuado entre las medidas constructivas y las punitivas. Esta es una de las deficiencias del sistema capitalista global. Las acciones constructivas y afirmativas han de tener un papel mucho mayor por cuanto que no violan la soberanía del país receptor, y la retirada de dicha ayuda podría servir como una medida punitiva igualmente respetuosa con la soberanía del país en cuestión.

Pero la ayuda exterior no es más que una parte de la respuesta, puesto que solo se puede facilitar a aquellos países que estén dispuestos a aceptarla. Hay una parte más complicada, que es la que concierne a aquellos países cuyos gobiernos represivos o corruptos se resisten a toda intervención exterior. En estos casos, la intervención es aún más importante que en los países dispuestos a recibir ayuda internacional. ¿De qué manera es posible conciliar esa intervención con el principio de soberanía?

SOBERANÍA POPULAR

El principio de soberanía requiere una profunda reconsideración. Se supone que la soberanía pertenece al pueblo y este la delega en su gobierno a través de las urnas. Pero no todos los gobiernos son elegidos democráticamente e incluso algunos que lo han sido pueden abusar de la autoridad que les ha sido conferida. Cuando los abusos de poder son suficientemente graves y se priva al pueblo de la oportunidad de corregirlos, entonces la intervención está justificada, porque, en muchas ocasiones, la intervención internacional es la única tabla de salvación que les queda a las víctimas de la opresión.

La soberanía popular es un principio muy poderoso. Es fácil de entender y de aceptar. Las raíces de la soberanía popular se hunden en el pensamiento de la Ilustración, el mismo que inspiró a los arquitectos de la Revolución francesa a la hora de transferir la soberanía de manos del rey al pueblo.¹ En la práctica, se ganaría mucho retornando a la idea original (y revolucionaria).²

1. Es lo mismo que ocurrió con la Revolución norteamericana, que en su caso derrocó a un rey extranjero.

2. De hecho, se puede seguir el rastro de esa idea hasta llegar a Marsilio de Padua en el siglo XIV.

El orden mundial vigente se ha erigido sobre la soberanía acumulada en el Estado y su gobierno. Si se especifica que *la soberanía pertenece al pueblo*, podemos penetrar en el estado-nación y proteger los derechos de las personas.

El concepto de soberanía popular presenta también ciertos aspectos complicados. Hay casos, por ejemplo, en que están implicados diversos grupos étnicos u otros grupos unidos por algún tipo de afinidad. ¿Cómo se decide en esos casos quién tiene derecho a la autodeterminación? Esta cuestión provocó muchas deficiencias en los acuerdos de paz que siguieron a la Primera Guerra Mundial. Irak es uno de los ejemplos. Sin embargo, se trata de un concepto muy valioso si se toma como principio general.

LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

Los gobernantes de los estados soberanos tienen la responsabilidad de proteger a sus ciudadanos. Cuando son incapaces de hacerlo, esa responsabilidad debe ser transferida a la comunidad internacional. Las acciones políticas que emprenda la comunidad internacional deben estar guiadas por ese principio. Una de mis principales objeciones a la intervención estadounidense en Irak es que ha puesto en peligro dicho principio al sustituir la legitimidad internacional por el poderío de Estados Unidos.

El principio de *la responsabilidad de proteger* fue elaborado por una comisión bajo las órdenes del secretario general de Naciones Unidas, Kofi Annan.³ El resumen de ese informe merece ser citado en detalle. Me interesan particularmente los principios rectores que se establecen en él, la argumentación acerca de cómo el

3. UN International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, International Development Research Centre, Ottawa, 2001.

objetivo de las intervenciones ha de ser el atender las necesidades de las poblaciones afectadas y la justificación de la intervención militar solo como último recurso:

LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER: PRINCIPIOS ESENCIALES

1) *Principios básicos*

A. La soberanía de un Estado conlleva responsabilidades; incumbe al propio Estado la responsabilidad principal de proteger a su población.

B. Cuando la población esté sufriendo graves daños como resultado de una guerra civil, una insurrección, la represión ejercida por el Estado o el colapso de sus estructuras, y ese Estado no quiera o no pueda atajar o evitar dichos sufrimientos, la responsabilidad internacional de proteger tendrá prioridad sobre el principio de no intervención...

2) *Elementos*

La responsabilidad de proteger abarca tres responsabilidades específicas:

A. *La responsabilidad de prevenir*: abordar tanto las causas profundas como las causas directas de los conflictos internos y otras crisis provocadas por el hombre que pongan en peligro a la población.

B. *La responsabilidad de reaccionar*: responder a las situaciones en que la necesidad de protección humana sea imperiosa con medidas adecuadas, que pueden incluir medidas coercitivas como la imposición de sanciones y las actuaciones legales en el plano internacional, y en casos extremos la intervención militar.

C. *La responsabilidad de reconstruir*: ofrecer, particularmente después de una intervención militar, plena asistencia para la recuperación, la reconstrucción y la reconciliación, eliminando las causas del daño que la intervención pretendía atajar o evitar.

3) *Prioridades*

A. *La prevención es la dimensión más importante de la responsabilidad de proteger*: siempre deben agotarse las opciones preventivas antes de contemplar la posibilidad de intervenir y hay que dedicar a la prevención más esfuerzos y recursos.

B. Al ejercer la responsabilidad de prevenir y reaccionar siempre debe considerarse la utilización de medidas menos intrusivas y coercitivas antes de aplicar otras más coercitivas e intrusivas.

LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER: PRINCIPIOS PARA
LA INTERVENCIÓN MILITAR

1) *El umbral de la causa justa*

La intervención militar con fines de protección humana es una medida excepcional y extraordinaria. Para que esté justificada ha de existir o ser inminente un daño humano grave e irreparable del tipo siguiente:

A. *grandes pérdidas de vidas humanas*, reales o previsibles, con o sin intención genocida, que sean consecuencia de la acción deliberada de un Estado, de su negligencia o incapacidad de actuar o del colapso de un Estado; o

B. «*depuración étnica*» a gran escala, real o previsible, llevada a cabo mediante el asesinato, la expulsión forzada, el terror o la violación.

2) *Principios preventivos*

A. *Intención correcta*: el fin primordial de la intervención, independientemente de que los estados participantes tengan otros motivos, debe ser atajar o evitar el sufrimiento humano. La mejor forma de cumplir con el principio de intención correcta es que las operaciones sean multilaterales y cuenten con un claro respaldo de las víctimas y de la opinión de los países de la región.

B. *Último recurso*: la intervención militar solo puede justificarse cuando se hayan intentado todas las demás opciones no mi-

litares para prevenir o dar una solución pacífica a la crisis y cuando haya motivos razonables para creer que otras medidas menos enérgicas no habrían dado fruto.

C. *Medios proporcionales*: la escala, duración e intensidad de la intervención militar prevista debe ser la mínima necesaria para alcanzar el objetivo de protección humana establecido.

D. *Expectativas razonables*: debe haber una posibilidad razonable de éxito en la operación para evitar el sufrimiento que ha justificado la intervención, y las consecuencias de la acción no deberían ser peores que las de la inacción.

3) *Autoridad competente*

A. No existe un órgano mejor ni más adecuado que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para autorizar una intervención militar con fines de protección humana. No se trata de buscar alternativas al Consejo de Seguridad como fuente de autoridad, sino de lograr que el Consejo funcione mejor que hasta ahora.

B. Siempre habrá que pedir autorización al Consejo de Seguridad antes de emprender una intervención militar. Los partidarios de la intervención deberán o bien solicitar la autorización oficialmente o bien lograr que el Consejo plantee la cuestión por propia iniciativa o que el secretario general la plantee de conformidad con el artículo 99 de la Carta de las Naciones Unidas.

C. El Consejo de Seguridad deberá examinar sin demora toda solicitud de autorización para intervenir cuando se denuncien grandes pérdidas de vidas humanas o depuraciones étnicas a gran escala...

D. Los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad deberán renunciar de mutuo acuerdo a ejercer su derecho de veto en asuntos que no comprometan sus intereses vitales...

E. En caso de que el Consejo de Seguridad rechace una propuesta o no la examine en un período de tiempo razonable, existen las alternativas siguientes:

- i. que la Asamblea General examine la cuestión en un período extraordinario de sesiones de emergencia, con arreglo al procedimiento establecido en la resolución «Unión pro Paz»; y
- ii. que una organización regional o subregional, en virtud de lo dispuesto en el Capítulo VIII de la Carta, actúe dentro de su zona de jurisdicción y posteriormente solicite la autorización del Consejo de Seguridad.

F. El Consejo de Seguridad habrá de tener en cuenta en todas sus deliberaciones que, si no cumple con su responsabilidad de proteger en situaciones que conmuevan las conciencias y exijan una actuación inmediata, los estados interesados podrán recurrir a otros medios para hacer frente a la gravedad y urgencia de la situación, lo que podría menoscabar el prestigio y la credibilidad de las Naciones Unidas.⁴

Este informe proporciona unos criterios claros para la intervención militar. Son criterios mucho más claros y aceptables que los que propugna la doctrina Bush. Sin embargo, los principios de la acción preventiva, que constituye la dimensión más importante de la responsabilidad de proteger, requieren una mayor elaboración.

LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS

No hay mejor manera de abordar la prevención de un conflicto que iniciarla lo antes posible. Cuanto antes comience el proceso de prevención, menos costoso resultará el conflicto y mayores serán las posibilidades de evitar el derramamiento de sangre. En el caso de la antigua Yugoslavia, por ejemplo, se hubiera podido

4. *Ibíd.*, secciones xi-xiii.

evitar la sucesión de tragedias que asolaron la región durante toda una década si se hubiera ejercido presión desde el exterior sobre Milosevic desde 1990, cuando abolió la autonomía de Kosovo, o al año siguiente, cuando la marina yugoslava bombardeó Dubrovnik.

Los países bálticos, especialmente Letonia y Estonia, significan, por el contrario, un ejemplo mucho más positivo del potencial que encierran las políticas de prevención de conflictos. En 1940 estos países fueron anexionados a la fuerza a la Unión Soviética, bajo cuyo gobierno se deportó a buena parte de la población local, repoblando el territorio con gente de otras nacionalidades. Cuando los países bálticos alcanzaron la independencia en 1991, se produjo una corriente de opinión favorable a negarles el derecho de ciudadanía a los miembros de esas otras nacionalidades. Un trato negativo hacia importantes poblaciones de origen ruso como el que parecía avecinarse podía darle a Rusia una excusa para una intervención armada. Todos los elementos que preceden al estallido de un conflicto armado estaban presentes, pero la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y la Unión Europea ejercieron presiones sobre los estados bálticos para que garantizaran los derechos de las minorías y les otorgaran la debida protección. Mis fundaciones dedicadas a la promoción de las sociedades abiertas, conjuntamente con otras, se implicaron activamente en el proceso proporcionando información sobre la manera en que debía enfocarse la cuestión y apoyando formas alternativas de reconciliación. Finalmente, se consiguió evitar el estallido de una crisis y el Báltico pudo eludir la suerte que se abatió sobre los Balcanes.

El problema de la prevención anticipada de una crisis es que la crisis que se ha evitado nunca llega a los titulares. Compárese, por ejemplo, la atención que merecieron los Balcanes, mientras que los países del Báltico se mantuvieron alejados del fragor de

los teletipos. Hoy en día, tiene que deteriorarse demasiado la situación que rodea a un conflicto para que los gobiernos estén dispuestos a tomar cartas en el asunto. Por regla general, se trata del momento en que la opinión pública se ha visto saturada de imágenes espeluznantes en las pantallas de los televisores, pero entonces ya es tarde para prevenir la crisis. Por otra parte, la multiplicación de las crisis va reduciendo paulatinamente el nivel de compromiso de la opinión, lo que permite que las situaciones se deterioren hasta límites muy avanzados antes de que se contemple la posibilidad de una intervención exterior. La tardía intervención de Estados Unidos en Liberia fue un ejemplo de ello.

Es muy difícil predecir cuándo un conflicto o un determinado agravamiento de la situación en un país determinado terminarán en un baño de sangre. Por eso, de entre todas las formas de prevención la más adecuada es la reducción de la capacidad de desarrollo de las crisis. Para ello se requiere llevar a cabo una reforma del sistema, que si bien no eliminará por completo los conflictos sí conseguirá reducir las probabilidades de que surjan.

Ya hemos tenido ocasión de examinar las injusticias del capitalismo global: las disparidades entre el centro y la periferia, entre los bienes públicos y los privados, y, la más importante, la disparidad entre los buenos y los malos gobiernos. El economista Jeffrey Sachs ha observado que las dos principales fuentes de pobreza y miseria que hay en el mundo son el mal emplazamiento geográfico y el mal gobierno.⁵ Por «mal gobierno» me refiero a los regímenes represivos, corruptos o ineptos, a los estados en quiebra y los conflictos internos. No se puede hacer mucho para remediar un mal emplazamiento geográfico, pero sí se puede ha-

5. Jeffrey Sachs, «Institutions Matter, but not for Everything», IMF Finance and Development, vol. 40, n.º 2, junio de 2003. Se puede encontrar un análisis más detallado sobre las relaciones entre geografía, gobierno y desarrollo en John Luke Gallup y Jef-

cer mucho en lo que se refiere a un mal gobierno. En mi opinión lo mejor que se puede hacer para prevenir el estallido de conflictos es promover el desarrollo de las sociedades abiertas en todo el mundo. Ese ha sido el principio rector que ha guiado el trabajo de mis fundaciones desde la desintegración del imperio soviético, de manera que podría llamarse doctrina Soros. Estados Unidos haría muy bien sustituyendo la doctrina Bush de la acción preventiva de tipo militar por una doctrina de acción preventiva de naturaleza constructiva.

LA DECLARACIÓN DE VARSOVIA

En verdad, no tengo derecho a llamar doctrina Soros a la que propugna la promoción de sociedades abiertas, puesto que se trata de una idea que ya fue recogida en la Declaración de Varsovia, un documento que no tuvo demasiada difusión. En él se plasmó la idea de que la promoción de la democracia en *todos los países* es un asunto de interés para *todos* los países democráticos.⁶

La Declaración de Varsovia fue firmada por 107 países (un número mayor que el de las democracias que hay actualmente en el mundo), incluido Estados Unidos, en una conferencia impulsada por el Departamento de Estado dirigido por Madeleine Albright, y celebrada en Varsovia en 2000. Sin embargo, la Declaración de Varsovia no ha pasado de ser papel mojado y, de hecho, no hubiera aparecido nunca en los titulares de los periódicos, a

frey D. Sachs y Andrew D. Mellinger, «Geography and Economic Development», incluido en el volumen Boris Pleskovic y Joseph E. Stiglitz, eds., *Annual World Bank Conference on Development Economics 1998* (abril), The World Bank, Washington, disponibles en <http://www.earthinstitute.columbia.edu/about/director/pubs/sachs060203.pdf> y <http://www.earthinstitute.columbia.edu/about/director/pubs/paper39.pdf>.

6. La Declaración de Varsovia y otros materiales relacionados pueden consultarse en www.demcoalition.org.

no ser por las reticencias de Francia a firmarlo, debido a que había sido Estados Unidos el promotor del proyecto.

La Declaración de Varsovia establece presupuestos válidos para la intervención en los asuntos internos de estados soberanos, y por ello merece mucha más atención de la que se le ha dispensado. La Declaración ofrece, al menos, dos argumentos a favor de una intervención. El primero hace referencia al pueblo cuya soberanía está siendo invocada de manera abusiva. Dicho pueblo necesita del apoyo exterior, porque, muchas veces, esa ayuda es su única posibilidad de salvación. Personalmente, ese argumento significa mucho para mí, si bien no parece movilizar con la rapidez necesaria a gobiernos más preocupados por sus intereses nacionales. El segundo argumento se refiere a la seguridad y el bienestar de las personas que viven en sociedades abiertas, y debería movilizar tanto a los gobiernos como a los propios ciudadanos. El mundo en que vivimos es cada vez más interdependiente. Lo que ocurre dentro de un país, incluso si se trata de uno pequeño y aparentemente aislado, como es el caso de Afganistán, afecta a la seguridad del resto del mundo. Eso ya era un hecho antes del 11 de septiembre; desde entonces es una verdad que se ha hecho mucho más evidente. Los estados desestructurados, los regímenes represivos, corruptos o ineptos, así como los conflictos internos que asolan a determinados países, constituyen una amenaza que rebasa las fronteras propias de esos países. Por lo tanto, la promoción de las sociedades abiertas es un interés primordial de todos los países que tienen un régimen democrático y que ya cuentan con una sociedad abierta.

La promoción de la democracia está estrechamente relacionada con el desarrollo económico, y ambos aspectos tienen mucho que ver con la seguridad nacional. A algunos les podría parecer traída por los pelos la afirmación de que la promoción de las sociedades abiertas es necesaria para luchar contra el terrorismo,

aunque se trate de una opinión bien fundamentada. Está claro que para protegernos del terrorismo debemos incrementar la vigilancia y las medidas de protección, así como mejorar nuestros servicios de inteligencia, pero también debemos abordar las raíces del descontento que conduce al terrorismo. Es sabido que las sociedades abiertas no están exentas de sufrir acciones terroristas —la bomba que estalló en Oklahoma City da buena prueba de ello—, pero no alimentan el terrorismo del modo en que lo hacen los estados desestructurados o díscolos.

La amenaza terrorista no debería ser la única razón que nos impulsara a abordar los males que padece el orden mundial vigente. El desarrollo económico y la promoción de las sociedades abiertas son objetivos que merecen nuestra atención en sí mismos. Algo debe de andar mal en la jerarquía de nuestros valores si necesitamos del auge del terrorismo para darnos cuenta de ello. No hay duda de que hay algo que funciona mal en el sistema capitalista global: que se apoya con excesivo énfasis en el fundamentalismo del mercado. Ya hemos visto que los mercados son muy eficaces cuando se trata de gestionar el movimiento de recursos entre entidades privadas que compiten entre sí, pero son incapaces de ocuparse de las necesidades colectivas, como son el mantenimiento de la paz, la protección del medio ambiente, la justicia social e incluso la propia preservación de los mecanismos de mercado. Antes del advenimiento de la globalización, los estados-nación gozaban de una mejor posición desde la que garantizar el suministro de bienes públicos; ahora, hay una mayor necesidad de la cooperación internacional. Estados Unidos no puede ser el policía o el padre tutelar del mundo, sino que tiene que trabajar con el resto de los países. Con ello llegamos a la enunciación del segundo de los grandes problemas irresueltos del orden mundial vigente: cómo garantizar que una intervención externa sirva al interés común de un mundo compuesto por estados soberanos.

LAS NACIONES UNIDAS

Soy de la opinión de que el informe *La responsabilidad de proteger* espera quizá demasiado de las Naciones Unidas, lo que no ha de sorprender si tenemos en cuenta que fue precisamente un encargo de su secretario general el que dio origen a esa serie de propuestas. Naciones Unidas es una asociación de estados soberanos, cuyas acciones siguen la pauta de lo que ellos consideran son sus intereses nacionales. Por eso no siempre se puede confiar en que Naciones Unidas sea capaz de ejercer la responsabilidad de proteger.

Naciones Unidas es la más importante de las instituciones mundiales habilitadas para la toma de decisiones que afectan las cuestiones de seguridad, pero no menos cierto es que se trata de una institución bastante imperfecta, que se plantea objetivos nobles, sin ser capaz de alcanzarlos en todos los casos. Esas nobles aspiraciones vienen recogidas en el preámbulo de la Carta de Naciones Unidas, aunque este documento no confiere a la institución ni los medios ni los poderes para llevarlas a la práctica. El problema radica en que la redacción de la Carta parte de la enunciación de un «Nosotros, los pueblos», cuando ella misma está fundamentada en la soberanía de los estados miembros y es cosa harto sabida que no siempre coinciden los intereses de los estados con los intereses de los pueblos que los habitan. Hay muchos estados que no son democráticos y hay también muchos habitantes a los que se les niega el estatus de ciudadanos. Por consiguiente, Naciones Unidas solo es capaz de emprender aquellas acciones que permiten y apoyan los estados miembros. Se trata de una organización útil y susceptible de serlo más aún, pero que si se la juzga por los objetivos recogidos en el mencionado preámbulo, indudablemente nos decepciona. Es menester rebajar las altas expectativas que se han puesto en Naciones Unidas y tomar en consideración las limitaciones que le vienen impuestas por su propia Carta.

El Consejo de Seguridad es el órgano más poderoso de Naciones Unidas, puesto que tiene la potestad de pasar por encima de la soberanía de los estados miembros. Los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad tienen derecho de veto. Cuando los cinco comparten una misma postura y consiguen el apoyo de la mayoría necesaria del Consejo, pueden imponer su voluntad al resto del mundo. Eso convierte, en teoría, al Consejo de Seguridad en la institución más poderosa de la tierra, puesto que sus resoluciones tienen carácter de ley, si bien es cierto que muchas veces carece de la fuerza necesaria para hacer que se cumplan. En la práctica, son raras las ocasiones en que los cinco miembros permanentes alcanzan el consenso en las cuestiones más relevantes que se les plantean.

La debilidad del Consejo de Seguridad hunde sus raíces en los albores de Naciones Unidas. Apenas nació la organización, tras la Segunda Guerra Mundial, ya se puso de manifiesto la imposibilidad de que los cinco miembros permanentes votaran unánimemente. Tras el colapso de la Unión Soviética, durante un fugaz momento el Consejo de Seguridad pudo haber cumplido el cometido para el que había sido diseñado, pero las potencias occidentales no estuvieron a la altura de la situación. Fueron incapaces de llegar a un acuerdo respecto a la crisis de Bosnia, y cuando estalló la de Ruanda ni siquiera lo intentaron. Últimamente los impulsores de la supremacía estadounidense han desarrollado una aversión ideológica al Consejo de Seguridad, molestos por que otorga los mismos derechos a los otros miembros permanentes.

Sería posible realizar una modernización del Consejo de Seguridad procediendo a reformar la composición de sus miembros y los derechos de voto que los asisten, pero no parece que los países que ahora forman parte de él en calidad de miembros permanentes, cuyo consentimiento sería necesario, estén dispuestos a emprender una reforma de ese tipo. ¿Por qué habría de tener

Francia el mismo derecho al veto que tiene Estados Unidos? ¿Estará dispuesta alguna vez Francia a ceder su puesto en el Consejo de Seguridad? Las propuestas para reformar Naciones Unidas se vienen sucediendo desde hace algún tiempo, pero todas han tropezado con la falta de disposición de los estados soberanos que la componen a sacrificar sus intereses nacionales en aras del interés común.

Hay un contraste muy marcado entre el Consejo de Seguridad y el resto de las entidades que conforman Naciones Unidas. En teoría, el Consejo de Seguridad puede dejar de lado la soberanía de todos los estados miembros, excepto los que tienen derecho a veto, pero, al mismo tiempo, el resto de los órganos de Naciones Unidas están subordinados a los estados miembros, cuyo consentimiento necesitan para emprender cualquier acción. Todo ello hace que Naciones Unidas sea ineficaz y su funcionamiento resulte torpe y costoso. En la Asamblea General se habla mucho pero no se hace nada y las agencias están paralizadas por la necesidad de dar satisfacción a las demandas de los estados miembros. Las agencias también se han convertido en una suerte de patronato en el que se acomoda a diplomáticos sobrantes y a políticos fuera del poder.

En los últimos años, Naciones Unidas ha sido víctima también de la actitud negativa que le ha dispensado el mayor y más poderoso de sus miembros. En efecto, durante una buena parte de la década de los noventa, Estados Unidos dejó de pagar las cuotas que le correspondían y ha obviado o minimizado la importancia de Naciones Unidas en más de una ocasión. Después del 11 de septiembre, Estados Unidos ha preferido claramente actuar sin contar con ella. La Administración Bush denuncia la falta de efectividad de Naciones Unidas, cuando lo cierto es que han sido precisamente la actitud y el comportamiento de dicha Administración los que le han restado efectividad a la or-

ganización. Con dicha actitud no es raro que se cumpliera su profecía.

MULTILATERALISMO

Cuando definiendo un enfoque multilateral, no quiero decir que Estados Unidos deba trabajar en todos los casos mano a mano con Naciones Unidas. En algunas ocasiones, la propia imperfección de Naciones Unidas y lo reacia que es a reformarse hace aconsejable escapar de su marco. En mi opinión, la invasión de Kosovo sin la autorización de Naciones Unidas estuvo justificada y, en el caso de Bosnia, hubiéramos hecho mejor confiando en la OTAN, en lugar de hacerlo en Naciones Unidas. Pero lo que no se puede es justificar una acción unilateral a la que se opone la opinión pública internacional ya que se pone en peligro nuestra seguridad nacional al volverse todo el mundo en contra nuestra. Precisamente eso es lo que han conseguido la Administración Bush y su unilateralismo fanático. Necesitamos un fundamento firme que permita legitimar nuestras acciones. Antes de lanzarnos a la guerra contra Irak, teníamos que haber desarrollado una base de apoyo más amplia, que incluyera no solo a Europa, sino también a una buena parte de los países menos desarrollados, incluyendo a algunos países islámicos.

LA COMUNIDAD DE DEMOCRACIAS

La Comunidad de Democracias que creó la Declaración de Varsovia en 2000 hubiera proporcionado una fuente de legitimidad a las intervenciones en los asuntos internos de los estados no democráticos, especialmente cuando se tratara de intervenciones de

tipo constructivo. Actualmente, la Comunidad de Democracias es una armazón vacía. Cada dos años celebra una reunión —la próxima será en Santiago de Chile en marzo de 2005—, que consiste en un intercambio de discursos que terminan con la adopción de un comunicado al que nadie presta demasiada atención. Eso es algo que debiera cambiarse.

Estados Unidos debería cooperar con otras democracias y dotar de sustancia a la Declaración de Varsovia. Después de todo, también el tercer apartado de los Acuerdos de Helsinki adoptados en 1975, que afirmaba el valor de los derechos humanos, parecía papel mojado cuando se firmaron, o de lo contrario la Unión Soviética se habría negado a rubricarlos. Y, sin embargo, terminó por proveer de un fundamento legal al Comité de Helsinki impulsado por Andrei Sajarov y sus colegas de Moscú, que inspiró la formación del Observatorio Helsinki en Nueva York y fomentó un poderoso movimiento en pro de los derechos humanos. La Declaración de Varsovia tiene un potencial muy parecido.

Si se consiguiera hacer funcionar la Comunidad de Democracias, esta podría establecerse bajo una estructura todavía más formal. Incluso ahora, cuando la existencia de la institución apenas ha trascendido más allá de los ministerios de Exteriores, los países se cuidan de no quedar excluidos. De la misma manera que formar parte de la Comunidad de Democracias ofrece beneficios reales, la amenaza de exclusión podría convertirse en un valioso instrumento a la hora de imponer determinadas normas de conducta.

Un ejemplo de cómo podría la Comunidad de Democracias ganar en influencia sería la formación de una facción o un bloque en el seno de Naciones Unidas. Actualmente, los puestos en los diferentes comités de Naciones Unidas son ocupados según el principio de rotación entre países. No se trata de revocar ese acuerdo, sino de que los países miembros del bloque se compro-

metan a votarse solo entre sí, excluyendo de esa manera a los países no democráticos. Entonces, no volvería a suceder que Siria resultara elegida miembro del Consejo de Seguridad o que Libia presidiera la Comisión de Derechos Humanos. Actualmente es posible poner en práctica una innovación como esta, a diferencia de lo que sucede con otro tipo de reformas, puesto que formar parte de una u otra facción es voluntario y los otros miembros no pueden evitar la formación de bloques democráticos. La formación de un bloque democrático con influencia dentro de Naciones Unidas conseguiría modificar el carácter de esta, dotándola de efectividad y facilitando el ejercicio de presiones sobre el comportamiento de sus miembros. Los regímenes represivos quedarían excluidos de los ámbitos de toma de decisiones y los países desestructurados podrían obtener la protección de Naciones Unidas. El actual problema irresoluble del empleo de Naciones Unidas para intervenir en los asuntos internos de estados soberanos podría comenzar a tener visos de solución.

Un enfoque semejante se podría aplicar a otras organizaciones de seguridad regional, como la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y la Organización de Estados Americanos (OEA). Si bien es cierto que esas dos organizaciones gozan de bastante fuerza cuando se trata de encontrar soluciones para conflictos locales o regionales, su carácter y su efectividad varían bastante. Quizá por haberse formado cuando el imperio soviético estaba en proceso de desintegración, la OSCE está animada por una concepción de la seguridad notablemente más amplia y muy cercana a la que defendemos en estas páginas, pero su acción se ve entorpecida por tratarse de una asociación de estados soberanos. Sería mucho más efectiva si los estados democráticos estuvieran dispuestos a mantener una colaboración aún más estrecha. La OEA también ha conseguido ejercer presiones muy positivas. A ella se debió el impulso para el cambio democráti-

co en Perú, tras la huida de Alberto Fujimori, y la contención de la crisis en Venezuela tras el fracasado golpe para derrocar a Hugo Chávez. La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) tiene un perfil menos político. De hecho, se niega explícitamente a prestar atención a la política interna de los países miembros. Es necesario que esa falta de interés en las cuestiones políticas cambie. La Unión Africana, de reciente formación, presenta un problema especialmente grave, puesto que el presidente de Libia, Gadafi, es uno de sus principales promotores. Una de las mayores fuentes de inestabilidad en África es la pugna latente entre Libia y Occidente por extender su influencia sobre la región. Lamentablemente, Gadafi está dispuesto a gastar mucho más dinero en África para conseguir sus propósitos políticos y militares que lo que parece estarlo Occidente.

Será bastante difícil que cambie el estado actual del mundo sin que se produzca un cambio de ánimos, y un cambio en la silla presidencial, en Estados Unidos. El mundo mira con recelo a Occidente, especialmente en África, Oriente Próximo y ciertas zonas de Asia, en donde pesa aún el pasado colonial. Ese malestar constituye un caldo de cultivo para el terrorismo y otras manifestaciones en contra de Occidente, Estados Unidos y la globalización, a la vez que brinda cobertura a toda una galería de déspotas locales, como Robert Mugabe, en Zimbabwe, o el presidente de Uzbekistán, Islam Karimov. No se pueden afrontar esos sentimientos echando mano de la fuerza. Lo que se requiere es que reconstruyamos la confianza y la cooperación. Estados Unidos debe hacer un gran esfuerzo para volver a ganarse la confianza y el respeto del mundo.

En este momento, no sería adecuado que Estados Unidos pretendiera liderar la Comunidad de Democracias, porque esa idea encontraría una gran resistencia. Dirigido por otro presidente, Estados Unidos podría demostrar un cambio de mentali-

dad impulsando la creación de una comunidad de países democráticos en desarrollo, a la que *no* pertenecerían ni Estados Unidos ni los países miembros de la Unión Europea. Una organización de ese tipo podría reemplazar al G77, que funciona actualmente como una facción en el seno de Naciones Unidas. La comunidad de países democráticos en desarrollo podría establecer una alianza con Estados Unidos y Europa y constituir así una mayoría de gobierno en Naciones Unidas, sin que sea necesario que se alineen con los países desarrollados en todas las cuestiones sujetas a discusión.

Durante las negociaciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC) que tuvieron lugar en Cancún en septiembre de 2003 se produjo una alianza de veintinueve países en desarrollo con una posición común respecto a los subsidios agrícolas. Ya antes, la brecha que se abría entre el mundo desarrollado y el subdesarrollado condujo al fracaso de las conversaciones sobre comercio en la Ronda de Doha. Existe un serio peligro de que los acuerdos bilaterales sustituyan a los multilaterales, lo que podría anunciar el principio del fin de la globalización. La OMC es una institución que vale la pena conservar, pero es necesario que en adelante ampare negociaciones entre iguales. Actualmente, los países desarrollados se sitúan claramente por encima de los países en desarrollo en el curso de las negociaciones. Un ejemplo de ello es que los jefes de Estado del G8 invitan a algunos jefes de Estado de los países en desarrollo a asistir a unas pocas de sus reuniones. Sería deseable que los jefes de Estado de los países en desarrollo celebraran sus propias cumbres. Podría articularse un D6 del que formarían parte Brasil, México, la India, Indonesia, Nigeria y Sudáfrica, por ejemplo. Podrían celebrarse también cumbres entre los países del G8 y los del D6, en las que se hablara entre iguales. Este podría ser un primer paso en el camino de la reducción de las disparidades que existen entre el centro y la

periferia y el establecimiento de un orden mundial más equilibrado.

UNA POLÍTICA EXTERIOR ALTERNATIVA

Una política exterior norteamericana alternativa tendrá que diferir de la actual en muchas más cuestiones que la que distingue el unilateralismo del multilateralismo. Implicaría trastocar radicalmente las prioridades que barajamos actualmente. En lugar de dedicar el grueso de nuestro presupuesto a los gastos militares que permiten aplicar la doctrina Bush, lo que haríamos sería implicarnos en acciones preventivas de naturaleza constructiva, lo que requeriría, por cierto, partidas presupuestarias incomparablemente menores, permitiendo así dedicar muchos más recursos a los problemas internos que aquejan el país, a la vez que nos permitiría gozar de un presupuesto más saneado. En definitiva, aumentar las partidas dedicadas a la ayuda exterior sin realizar avances comparables en materia de beneficios sociales internos sería inaceptable.

Es preciso plantearse esos cambios en el marco de una estrategia a largo plazo. A corto plazo nos encontramos con que estamos atascados en Irak y no podemos retirarnos de ese país sin aceptar antes que fue un error invadirlo. Tampoco sería lo más apropiado sanear el presupuesto en un momento en que crece el desempleo. En cualquier caso, el más indicado para sacar a Estados Unidos de Irak será un presidente dotado de una visión más constructiva del papel de Estados Unidos en el mundo. En ningún caso, el que nos metió allí.

Las acciones constructivas que ayudarán a cambiar el papel de Estados Unidos en el mundo no nos costarán demasiado dinero. Naciones Unidas considera que son necesarios 50.000 millones

de dólares para que se cumplan los Objetivos de Desarrollo para el Milenio. Yo mismo he propuesto una emisión anual de derechos especiales de giro (DEG), que presuponga que las naciones ricas donen sus asignaciones convirtiéndolas en ayuda exterior. Los DEG constituyen una reserva de activos que el FMI emite a favor de sus miembros y que son convertibles a otras divisas. Los países menos desarrollados podrían sumar los DEG que les correspondan a sus reservas monetarias, mientras que los países ricos (según la definición de estos recogida en el Plan de Transacciones) donarían sus asignaciones, según determinados parámetros. Con ello, los países menos desarrollados se beneficiarían doblemente. Tendrían un beneficio directo, mediante el incremento de sus reservas monetarias, y uno indirecto, debido al incremento de bienes públicos a escala global. Los 8.750 millones de dólares que le costaría esa operación a Estados Unidos no son más que una décima parte del presupuesto complementario para Irak adoptado en el ejercicio de 2003. Una iniciativa de este tipo haría mucho por la disminución de los sentimientos antiamericanos y antioccidentales en todo el mundo, lo que aumentaría considerablemente nuestra capacidad para defendernos de los terroristas y salir del atolladero iraquí.

La ayuda internacional

Hace ya más de treinta años que la Comisión Pearson estableció, con el respaldo de Naciones Unidas, el objetivo de que los países donantes dedicaran el 0,7 por ciento del producto interior bruto (PIB) a la ayuda oficial al desarrollo. Hoy en día, hay solo cinco países que cumplen o superan ese objetivo.¹ La contribución de Estados Unidos en 2000 fue de solo el 0,1 por ciento del PIB, mientras que el total de la ayuda oficial al desarrollo alcanzó apenas el 0,24 por ciento del PIB de los países desarrollados. Naciones Unidas ha hecho un llamamiento para que se aumenten adicionalmente las donaciones en 50.000 millones de dólares cada año para conseguir los Objetivos de Desarrollo para el Milenio. La Administración Bush se niega a aceptar cualquier meta expresada en cifras, alegando que lo que se tiene que evaluar son los resultados de la ayuda y no los montos de la misma.

Muy diferente fue la actitud de Estados Unidos al término de la Segunda Guerra Mundial, cuando puso en marcha el Plan Marshall, que fue muy eficaz. Estados Unidos prestó su apoyo para la reconstrucción de las destrozadas economías de Europa occidental y estimuló la cooperación política. También ayudó a

1. Los cinco países que superan el objetivo de ayuda al desarrollo establecido por Naciones Unidas son Dinamarca, Noruega, Holanda, Suecia y Luxemburgo.

la creación de una Alemania democrática y creó una alianza fuerte y duradera entre ese país y Estados Unidos, que se prolongó hasta que George W. Bush llegó a la presidencia de Estados Unidos. El Plan Marshall fue el precursor de la Unión Europea. En verano de 1988, propuse un nuevo tipo de Plan Marshall para la Unión Soviética, durante una conferencia celebrada en Potsdam, todavía enclavada en la Alemania del Este, donde, literalmente, se rieron de mí.² Es una muestra de cuánto han cambiado las cosas entre 1947 y 1988.

CARENCIAS DE LA AYUDA EXTERIOR

La ayuda exterior tiene ahora mala forma porque se la considera poco efectiva y, en algunos casos, contraproducente. Es una idea que se ajusta muy bien al ánimo del fundamentalismo del mercado vigente. Desgraciadamente, la baja estima en la que se tiene a la ayuda exterior no carece de fundamento.

En mi libro *Globalización*, identifiqué los cinco defectos principales del modo en que se gasta actualmente la ayuda exterior:

– En primer lugar, la ayuda exterior sirve con demasiada frecuencia más a los intereses de los donantes que a los de los receptores. Generalmente, el destino de la ayuda se decide según intereses de seguridad nacional basados en consideraciones geopolíticas, sin reparar en los verdaderos niveles de pobreza o en el carácter del gobierno receptor de la ayuda. En la ayuda a África en los años de la Guerra Fría podemos encontrar un buen número de ejemplos que así lo acreditan. Tras la caída del Muro de

2. Véase «Westeuropa muss Gorbatschows Umgestaltung finanziell unterstützen», *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 11 de junio de 1988.

Berlín, Alemania Occidental, interesada en garantizar la reunificación, concedió o prestó grandes sumas de dinero a la Unión Soviética sin preocuparse demasiado por la manera en que sería gastado. Más adelante, fue Ucrania la que vino a convertirse en una subvencionada geopolítica de Occidente. La principal causa de la pobreza es el mal gobierno, de manera que los donantes deberían prestar mucha más atención a la realidad política de los países a los que apoyan.

– En segundo lugar, y en relación con lo anterior, los receptores de la ayuda no suelen ser los beneficiarios de los proyectos de desarrollo, que son diseñados y aplicados por técnicos que provienen de fuera. Cuando los expertos se marchan, es poco lo que queda atrás. Pocas veces un programa que ha venido de fuera, en lugar de ser creado en el propio país receptor, consigue ser verdaderamente útil.³ Los países donantes de ayuda suelen canalizar esta a través de sus propios ciudadanos, que funcionan también como parte constituyente de esa ayuda exterior. Incluso las instituciones internacionales prefieren enviar expertos desde el exterior antes que crear cuadros nacionales. Estos expertos

3. En el informe *¿Es posible reducir a la mitad la pobreza en el mundo? De cómo las reformas políticas y una ayuda efectiva pueden ayudar a alcanzar los objetivos de desarrollo internacional*, informe del Banco Mundial 2403, 21 de julio de 2000 (disponible en <http://econ.worldbank.org/docs/1158.pdf>), Paul Collier y David Dollar afirman abiertamente que «la investigación muestra claramente que los donantes no han tenido mucho impacto en las políticas (al menos un impacto positivo)». Una buena parte de las evaluaciones de proyectos de ayuda multilateral y la efectividad de los fondos sujetos a condiciones concluyen taxativamente que cuanto mayor es el dominio local sobre las reformas, mayores son las probabilidades de éxito. Un informe del FMI presentado a un seminario sobre la imposición de condiciones concluye que «no es probable que las políticas se apliquen de un modo sostenible si las autoridades locales no las aceptan como propias y consiguen granjearse un amplio apoyo dentro del país». La preocupación de que «una imposición demasiado estricta de condiciones» dificultara la puesta en marcha de los proyectos, condujo al FMI a simplificar y reducir las condiciones de acceso a sus programas. Véase FMI, departamento de elaboración y examen de políticas, *La condicionalidad en los programas con aportación de fondos: un bosquejo*, 20 de febrero de 2001, parágrafo 14.

rinden cuentas a quienes les pagan sus salarios. Con la excepción de mi red de fundaciones y, muy recientemente, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), nadie está dispuesto a contratar expertos que rindan cuentas ante los receptores de la ayuda. Ello provoca que en muchas ocasiones los receptores no tengan la capacidad para aprovechar plenamente la ayuda.

– En tercer lugar, la ayuda exterior suele gestionarse en términos intergubernamentales. Muchas veces los gobiernos receptores de la ayuda se encargan de recibirla para después distribuirla según sus propios intereses. En muchas ocasiones, la ayuda exterior se convierte en la principal fuente de apoyo de gobiernos impopulares, que serían incapaces de sostenerse sin ella.

– En cuarto lugar, los donantes se afanan por retener el control sobre la ayuda que proporcionan, sin que se produzca una verdadera coordinación entre los diversos donantes. A veces los donantes compiten para proporcionar ayuda y en esos casos a los gobiernos receptores les es más fácil manejar los recursos que reciben guiados por sus propios intereses. Fue eso lo que sucedió en Bosnia, donde se perdió una buena parte de la ayuda internacional, que sirvió para alimentar a los feudos locales.

– Por último, son pocos los que reconocen que la ayuda internacional es una empresa de alto riesgo. De hecho, es mucho más difícil hacer el bien que gestionar un negocio destinado a generar beneficios, porque no hay un baremo único para medir los beneficios sociales, mientras que las ganancias aparecen reflejadas claramente en la columna respectiva del libro de cuentas. Quienes administran la ayuda suelen ser burócratas que saben que tienen mucho que perder y poco que ganar si corren riesgos. No es de extrañar, entonces, que los resultados sean tan mediocres, especialmente si se miden con el mismo rasero que otras

tareas burocráticas y se tiene en cuenta que no hay compensación económica por las dificultades que entrañan.

Pero lo que vale la pena resaltar es que la ayuda exterior sí ha conseguido algunos resultados positivos en los países en transición, porque ha dado un impulso al funcionamiento de los bancos centrales, los mercados financieros y el poder judicial. Hay muchos ejemplos que demuestran el valor real de la ayuda, a pesar de los defectos que todavía puedan entrañar sus mecanismos de distribución. En Estados Unidos la ayuda exterior tiene una mala reputación, que no se corresponde con la realidad. La mayoría de los estadounidenses cree que gastamos un porcentaje mucho mayor del PIB en ayuda exterior de lo que lo hacemos en realidad y que buena parte de ese dinero se malgasta. Mientras tanto, hay países como Canadá, Suecia, Holanda y Reino Unido que dedican a esos fines un porcentaje más alto del PIB y la ayuda exterior goza de una mejor imagen entre sus poblaciones.

Sería posible corregir los defectos que hemos enumerado si se consiguiera aunar la voluntad política necesaria. Las fundaciones que dirijo han conseguido evitar esos problemas en la mayoría de los casos, porque están dirigidas por ciudadanos de los países que reciben la ayuda, personas que tienen fe en el valor de las sociedades abiertas y están imbuidas de la idea de hacer lo que consideran que es lo mejor para su país. Esas fundaciones han demostrado todo lo que se puede hacer cuando son los propios receptores quienes gestionan la ayuda, guiados por sus intereses y no por los de los donantes. Estoy orgulloso de un título con el que me calificó en una ocasión un funcionario del gobierno de un país receptor de ayuda al decir que yo era un hombre de Estado sin Estado. «Los estados tienen intereses, pero no principios —me dijo

aludiendo a la conocida frase de Kissinger—, y usted tiene principios en lugar de intereses.»⁴ Desde entonces, esa idea me sirve de inspiración.

MI EXPERIENCIA PERSONAL

Los lectores que solo me conozcan por mis actividades en los mercados financieros, quizá se sorprendan al saber que en los últimos dieciocho años me he dedicado activamente a proporcionar ayuda a países necesitados y que el método que sigo consiste en dotar de poder a los ciudadanos de dichos países. Inicé mis actividades en 1984 con la creación de una fundación nacional en la Hungría comunista y desde entonces he instituido fundaciones nacionales en unos 32 países, así como impulsado diversas iniciativas a escala regional e internacional. Durante la última década, el conjunto de esas fundaciones ha manejado unos presupuestos nada desdeñables de alrededor de 450 millones de dólares. Tras dedicar a esta empresa cerca de 5.000 millones de dólares en los últimos años, tengo experiencia personal de los peligros que acosan a la ayuda exterior, pero también puedo testimoniar algunos éxitos considerables.

Mi fundación se convirtió en el mayor apoyo a la sociedad civil que existía en la Hungría comunista. No puede atribuirse el mérito de derribar el régimen comunista, porque el mayor impulso llegó desde la Unión Soviética, pero sí preparó al país para la vida en democracia. En Rusia, mi fundación consiguió que la ayuda exterior llegara realmente a la gente. La más exitosa de nuestras acciones fue la ayuda que concedimos a 35.000 científicos de élite para que pudieran sobrevivir durante el período hi-

4. Es a Branko Crvenkovski, primer ministro de Macedonia, a quien debo ese cumplido.

perinflacionista que padeció ese país. Mis fundaciones contribuyeron también a la transición hacia la democracia en Eslovaquia en 1998, Croacia en 1999 y Yugoslavia en 2000, movilizando a la población para que se librara de Vladimir Meciar, Franko Tudjman y Slobodan Milosevic, respectivamente. Esos son tan solo algunos de los éxitos más notables. La labor que realizaban mis fundaciones consistía en prestar ayuda para realizar la transición de una sociedad cerrada a una abierta, una situación que requiere un cambio total e inmediato. Las fundaciones apoyaban un sinnúmero de iniciativas, que no eran tan espectaculares individualmente, pero que juntas constituían una suma que redundaba en un resultado importantísimo: sentaban los fundamentos de una sociedad abierta.

El papel de las fundaciones dependió enormemente de los gobiernos de los países en los que operaban. Allí donde las fundaciones conseguían trabajar mano a mano con el gobierno, alcanzaban éxitos mucho mayores a la hora de transformar el sistema. Entre las contribuciones más valiosas que podían hacer las fundaciones estaba la de aumentar la capacidad de atraer ayuda internacional por parte de los nuevos gobiernos democráticos, animándoles a implicar en los proyectos a expertos elegidos por ellos y, preferiblemente, de su misma nacionalidad. Los países en transición estaban atestados de expertos enviados por los organismos internacionales, pero se daba la circunstancia de que esos expertos respondían a sus propios jefes y a los gobiernos receptores les costaba tratar con ellos. Por otra parte, en aquellos países cuyos gobiernos se oponían a la labor de la fundación, esta podía tener un papel aún más importante: mantener viva la llama de la libertad y el ideal de una sociedad abierta.

Además de las organizaciones propiamente nacionales, mis fundaciones apoyaban también una red de programas para áreas específicas, como la educación, los medios de comunicación, la

salud, la información, la cultura, el sistema judicial, el desarrollo de la pequeña y la mediana empresa, etc. Las fundaciones nacionales se encargaban de la gestión de esos proyectos, pero tenían la potestad de decidir si participaban o no directamente en ellos. En caso de que optaran por hacerlo, asumían la titularidad del programa en cuestión.⁵ La interacción entre las fundaciones nacionales y la red de programas creaba una matriz capaz de combinar el conocimiento de la población local con la capacidad profesional de los expertos. Dicha matriz no es un modelo cerrado. Las fundaciones nacionales pueden decidir llevar a cabo operaciones fuera del marco de los programas, lo que de hecho suelen hacer para sumarse a tareas de apoyo a la sociedad civil y la cultura. Los programas, a su vez, pueden cooperar con otras instituciones locales, aparte de las fundaciones nacionales. Es harto común que lo hagan, sobre todo cuando se trata de apoyar los derechos humanos y los medios de prensa independientes.

Aplicar a la iniciativa pública los mismos métodos y criterios que se aplican a la iniciativa privada sería de todo punto inadecuado. Sin embargo, soy de la opinión de que las políticas que debe asumir la comunidad internacional podrían beneficiarse de esos experimentos en materia de ayuda exterior. Defiendo esta idea desde que establecí mi red de fundaciones. En los primeros años de funcionamiento, los éxitos a la hora de ejercer influencia sobre el rumbo de las políticas fueron notablemente escasos. Elaboré toda una serie de propuestas políticas que terminaron cayendo en oídos sordos. En 1992, por ejemplo, propuse que el programa de ayuda a Rusia por un monto de 10.000 millones de

5. Mis fundaciones gastan alrededor del 85 por ciento de su presupuesto en los países beneficiarios. La Asociación Internacional para el Desarrollo (IDA, por sus siglas en inglés) y el Banco Mundial, por ejemplo, han gastado solo el 44 por ciento del monto de sus préstamos en los países a los que estos han sido concedidos.

dólares aprobado por el FMI fuera destinado al pago de subsidios de la seguridad social y el desempleo. El mismo dinero que se le concedió al gobierno para sanear la balanza de pagos y prestarle apoyo presupuestario, pudo haber sido destinado a financiar una red de seguridad social.⁶ De haber optado por la fórmula que yo proponía, el dinero habría sido distribuido ampliamente en lugar de terminar desapareciendo y, consiguientemente, los rusos habrían tenido muestras concretas de la existencia y la utilidad de la ayuda exterior.

Cuando emprendí el programa de «primeros auxilios» a los científicos soviéticos, quería que este sirviera de muestra palpable de la necesidad del establecimiento de una red de seguridad social. Aunque el FMI no se tomó en serio mi propuesta, la International Science Foundation fue un éxito clamoroso. La fundación seleccionó a 35.000 científicos de élite en la ex Unión Soviética a los que concedió una ayuda de 500 dólares a cada uno durante un año, de manera que pudieran sobrevivir al período hiperinflacionista. Quizá este proyecto haya sido el único en que el dinero fue a parar directamente a las manos de los receptores. Ni estos últimos, ni la sociedad en general, han olvidado aquel programa de ayuda, que sirvió de demostración, a escala restringida, de lo que habría podido hacerse a una escala mayor. Estoy convencido de que el desarrollo político, social y económico de Rusia y del resto de los estados surgidos de la desintegración de la URSS habría seguido un rumbo distinto si –imaginemos por un momento esa posibilidad– todos y cada uno de los pensionistas de la ex Unión Soviética hubieran recibido sus pensiones y todos y cada uno de los desempleados hubieran cobrado sus subsidios de desempleo.

Con el tiempo, la eficacia de las intervenciones de las diferentes fundaciones les fueron granjeando buena reputación y otras

6. George Soros, «A Cold-Cash Winter Proposal for Russia», *Wall Street Journal*, 11 de noviembre de 1992.

agencias comenzaron a emular nuestro enfoque. Con ello también fue aumentando gradualmente nuestra capacidad para incidir en la elección de las políticas. En 2002, mis fundaciones, conjuntamente con otras organizaciones no gubernamentales (ONG), lanzaron la campaña denominada *Publish What You Pay* (Haz Público Cuánto Pagas), cuyo objetivo es obligar a las compañías mineras y petrolíferas a hacer públicos los pagos que realizan a los países en desarrollo y que condujo al gobierno británico a lanzar su Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas. También conseguimos ejercer influencia sobre las aportaciones norteamericanas a la lucha contra el sida y a la Cuenta del Desafío del Milenio. Además, nos implicamos en elaboración de políticas en los Balcanes, el Cáucaso, Moldavia, Asia central, y el sur y el oeste de África. También conseguimos, con la ayuda del Banco Mundial, movilizar a nueve países del Este de Europa y a la Unión Europea para lanzar en 2004 la década de la inclusión de los gitanos, que abarcará los años 2005-2015. Los gitanos constituyen la mayor etnia marginada de la región.

La red de fundaciones que presido fue creciendo sin ser un producto consciente de diseño, sino más bien del azar y del aprovechamiento de las oportunidades que se le iban presentando. Por eso no me es fácil extraer de esa experiencia una serie de conclusiones generales que ayuden a proponer mejores vías de distribución de la ayuda exterior. El antiguo imperio soviético vivió un período revolucionario entre 1987 y 1992, ante el que yo me encontraba en una posición singular, gracias a mi buen conocimiento de los procesos revolucionarios, mi firme compromiso con el concepto de sociedad abierta y el hecho de que poseía unos recursos financieros importantes. Había mucha gente que tenía una o quizá dos de esas características, pero nadie contaba con las tres. No podía dejar pasar lo que era una oportunidad única en mi vida, de manera que volqué todas mis energías en el

trabajo de las fundaciones. De los tres millones de dólares que había dedicado a ellas en 1987, pasamos a trescientos millones en 1992. La situación en la que estábamos no nos permitía trabajar de forma excesivamente ordenada. Carecíamos de un plan de negocio o de criterios de actuación previamente establecidos. De hecho, durante los primeros años ni siquiera tuvimos un presupuesto. Solo más adelante nos entregamos a la tarea de introducir orden en el caos.

UN NUEVO ENFOQUE

En los últimos años, la eficacia de la ayuda exterior ha sido objeto de numerosas investigaciones, y ha ido cobrando fuerza un nuevo enfoque de ese tema, que concede más importancia a la «titularidad» local de los programas, los objetivos específicos, una mayor responsabilidad y la existencia de resultados mensurables. La experiencia que he acumulado me lleva a coincidir con ese nuevo enfoque, si bien creo que se debe aplicar de forma más agresiva. Me gustaría que se incrementaran los riesgos, aunque soy consciente de que al tratarse de proyectos sustentados con fondos públicos, no se pueden seguir las mismas pautas de riesgo que son admisibles cuando se opera con fondos privados. La mejora de la coordinación de la ayuda internacional necesita una dedicación mucho mayor.

La ayuda es una herramienta política. Puede servir para consolidar regímenes que se mueven en la dirección correcta. La amenaza de retirada de la ayuda es útil como herramienta disuasoria o de castigo contra aquellos que no se atengan a determinados parámetros. Actualmente, la ayuda exterior responde a los intereses de los países donantes. En realidad, esta debe satisfacer los intereses de los pueblos que la reciben, unos pueblos que no

cabe identificar mecánicamente con sus gobernantes. Y cabe también, aunque parezca que es mucho pedir, recordar el principio recogido en la Declaración de Varsovia que afirma que la promoción del desarrollo democrático en todos los países del mundo responde a los intereses de todas las democracias en conjunto. Llevar a la práctica este principio tropieza con los problemas de la cooperación y los «jinetes solitarios» de la ayuda.⁷

Actualmente la cooperación suele definirse a través de las conferencias de donantes, en las que todos esos problemas se manifiestan de forma todavía más aguda. Personalmente, preferiría que estas conferencias fueran sustituidas por la creación de equipos de trabajo para cada país en particular. Dichos equipos se dedicarían a diseñar las estrategias más adecuadas para el país al que se dirigen y las agencias donantes se ajustarían a ellas. Como ya he dicho más arriba, abogué por una solución de ese tipo para Afganistán.⁸ Tengo la certeza de que si se hubiera aceptado mi propuesta, los resultados hubieran sido muy distintos de los que afloran ahora. Por otra parte, es obvio que mientras la Administración Bush continúe en el poder son impracticables propuestas como la mía.

LA CUENTA DEL DESAFÍO DEL MILENIO

El historial de la Administración Bush no está compuesto solo de hechos negativos. El presidente Bush, azuzado por la estrella del

7. Robert Axelrod, *The Complexity of Cooperation: Agent-Based Models of Competition and Collaboration*, Princeton Studies in Complexity, Princeton University Press, 1997; Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation*, Basic Books, Nueva York, 1984; Anatol Rapoport y Albert M. Chammah, con la colaboración de Carol J. Orwant, *Prisoners' Dilemma: A Study in Conflict and Cooperation*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1965; Mancur Olson, Jr., *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge, 1965.

8. George Soros, «Assembling Afghanistan», *Washington Post*, 3 de diciembre de 2001.

pop Bono, ha sido bastante receptivo al problema del VIH/sida, asignando a la lucha contra el virus 15.000 millones de dólares en los próximos cinco años. La capacidad de Bono para citar la Biblia con más envidia que Jessie Helms fue la que le permitió penetrar el núcleo fuerte de la Administración Bush. El presidente Bush llegó incluso a prometer 1.000 millones de dólares al Fondo Global contra las Enfermedades Infecciosas con la condición, muy razonable por cierto, de que el resto del mundo en conjunto contribuyera con el doble de esa suma. Desgraciadamente, el dinero que se necesita para afrontar la situación en Irak, impide convertir aquella promesa en asignaciones contables, de manera que para el ejercicio de 2004, la Administración Bush se propone asignar tan solo 200 millones de dólares.

Otra de las iniciativas saludables que se han emprendido es la Cuenta del Desafío del Milenio. En el mes de marzo de 2002 Naciones Unidas organizó la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo en Monterrey, México. El presidente Bush acudía a la conferencia y no podía presentarse con las manos vacías. Por eso, antes de viajar anunció la creación de la Cuenta del Desafío del Milenio y comprometió una aportación de 5.000 millones de dólares en unos tres años. Yo me encontraba en esos días en Monterrey y tuve el privilegio de denunciar que el paquete de ayuda era decepcionante, puesto que el compromiso no significaba aportaciones que fueran mucho más allá de 1.000 millones de dólares al año a lo largo de un lustro. La prensa mexicana se hizo eco de mis declaraciones y cuando el presidente Bush llegó a México, su portavoz anunció que se había producido un error y que, en realidad, el volumen de la ayuda se incrementaba hasta los 5.000 millones de dólares anuales durante tres años a contar a partir de 2004. Ese total significaba mucho más que lo prometido inicialmente, al punto de que el gasto de Estados Unidos en ayuda exterior subía un 50 por cien-

to durante un período de cinco años. De todos modos, es obvio que hablamos de cifras minúsculas si se las compara con el coste de la invasión de Irak.

La Cuenta del Desafío del Milenio representa un importante avance en la forma de administración de la ayuda exterior. Los criterios de selección de los países receptores ganan en transparencia. La concesión de ayudas sigue el modelo basado en fundaciones por el que yo apostaba en mi libro. Tanto las organizaciones gubernamentales como las no gubernamentales pueden formalizar solicitudes y todos los proyectos tienen que especificar cuáles son sus criterios de actuación.

Uno de los principales méritos de este nuevo enfoque radica en la mayor atención que se presta a las condiciones políticas internas de los países receptores en comparación con los sistemas anteriores. Buena parte de los criterios que definen la capacidad de ser elegido dependen del nivel de democracia de los gobiernos y la ausencia de corrupción. Es cierto que hay también una cláusula sobre la libertad en materia económica que puede servir más a los intereses norteamericanos que a los de los países receptores, pero eso no pasa de ser una mancha menor en un marco mucho más amplio. El hecho de que se ponga el acento en el aspecto político, diferenciándolo del meramente económico, constituye por sí solo un gran avance. El modo en que se ha venido administrando la ayuda internacional ha sido increíblemente ciego ante las condiciones políticas de los países receptores, debido a que las instituciones internacionales, como el FMI o el Banco Mundial, son asociaciones de estados poco dadas a admitir interferencias en sus asuntos internos. Ello ha traído consigo que, en muchas ocasiones, la ayuda internacional haya servido de apoyo a regímenes represivos o corruptos. Pero el nuevo paradigma está ayudando a cambiar esa situación y la Cuenta del Desafío del Milenio hace más explícito ese cambio.

La única debilidad de la Cuenta del Desafío del Milenio radica en su unilateralidad. Se estipula que el fondo deba coordinar sus actividades con el USAID, que es la agencia estadounidense encargada de la mayoría de los proyectos de ayuda; en ningún momento se establecen puentes hacia la cooperación internacional. Este carácter unilateral del fondo facilita la introducción de los intereses económicos y empresariales norteamericanos por la puerta trasera, a la vez que dificulta considerablemente que el fondo pueda utilizarse para inducir a los países pobres a encaminarse por la senda de la democracia y la sociedad abierta. Una de las razones de la ineficacia de la ayuda exterior es la capacidad que tienen los gobiernos de los países receptores para elegir entre los diversos donantes posibles. Fui testigo de eso en Bosnia. Ahora podría volver a producirse ese fenómeno.

El objetivo para el que fue diseñada la Cuenta del Desafío del Milenio es el de brindar apoyo a los países que se mueven en la dirección correcta. Por lo tanto, quedan excluidos expresamente aquellos países que están saliendo de las agonías de un conflicto o que se encaminan a un cambio democrático de régimen. Ello significa que el fondo está dirigido a un segmento del amplio abanico de países necesitados de ayuda. Aunque a primera vista, esta característica del fondo parece criticable, lo cierto es que tiene un aspecto positivo. Las recientes investigaciones llevadas a cabo por Paul Collier y otros analistas muestran que la ayuda exterior es mucho más efectiva cuando se proporciona a mediados de la década posterior al fin de un conflicto o un cambio de régimen, que durante estos o inmediatamente después de su conclusión. En cambio, la historia da testimonio de que la ayuda ha corrido a raudales durante los dos primeros años que siguen a un conflicto, para evaporarse después.

Demostrar que la ayuda exterior es capaz de producir resultados positivos es muy importante. Eso es lo que la Cuenta del De-

safío del Milenio se propone conseguir. Mucho más arriesgado es, por otra parte, el prestar ayuda a la sociedad civil en aquellos países cuyos gobiernos son reticentes a ello o intervenir en conflictos en marcha, tareas que comportan un riesgo mucho mayor, a la vez que requieren de una más amplia cooperación internacional. Los éxitos que consiga la Cuenta del Desafío del Milenio ayudarán a mejorar la imagen de la ayuda exterior, con el consiguiente incremento de los fondos dedicados a esos fines. Entonces habrá llegado el momento de emplearse en experimentos mucho más arriesgados. Personalmente, soy extremadamente crítico con la Administración Bush, pero apoyo decididamente la Cuenta para el Desafío del Milenio y estoy dispuesto a hacer todo lo que pueda por evitar que pierda fuerza o trastoque sus fines. Lamentablemente, ya se están produciendo recortes presupuestarios que la afectan.

La Cuenta del Desafío del Milenio no afronta los casos verdaderamente graves, es decir, los gobiernos represivos y corruptos, los conflictos civiles o los estados desestructurados. Precisamente en esos casos el principio de la soberanía del pueblo puede ser de gran utilidad.

Los gobiernos nacionales no deben ser los únicos que canalicen el flujo de la ayuda exterior. Hay una buena cantidad de razones para apoyar que los gobiernos locales y las ONG intervengan en la distribución de la ayuda. Los gobiernos democráticos no deberían oponerse a ello. De hecho, se supone que deberían aprovechar la existencia de esos otros canales. Los países que no reúnen los requisitos para recibir ayudas gubernamentales son precisamente los mismos que podrían poner objeciones al uso de las ONG como canales de ayuda. Surge, pues, la cuestión de la manera en que se debe reaccionar ante esas objeciones. Tengo el pleno convencimiento de que cuanto más hostil se muestre un gobierno a recibir ayuda canalizada por las ONG, más importan-

te es apoyar a la sociedad civil de su país. Si un gobierno pone objeción a esas ayudas, pone de manifiesto que viola la soberanía del pueblo y que se le debe tratar de acuerdo con ese comportamiento.

Ese ha sido el principio que ha guiado el trabajo de mi red de fundaciones. En cada uno de los países en los que actuamos, establecemos un consejo de dirección formado por ciudadanos del país que comparten los principios de la sociedad abierta; a través de ellos canalizamos nuestro apoyo. El consejo de dirección es responsable de las decisiones que adopte. En los países en que pueda trabajar en colaboración con el gobierno, lo hace, y donde esto es imposible, el apoyo se circunscribe a la sociedad y el consejo de dirección se resistirá a cualquier tipo de interferencia gubernamental. Es cierto que cuando es posible colaborar con el gobierno los resultados pueden ser muy productivos, pero trabajar en países donde los gobiernos nos son hostiles puede ser aún más gratificante. En estos últimos países es importante apoyar a la sociedad civil para mantener viva la antorcha de la libertad. Resistirse a las interferencias gubernamentales permite a la fundación alertar a la población de que el gobierno en cuestión está abusando de su autoridad. Tanto en la Eslovaquia de Meciar como en la Croacia de Tudjman y la Yugoslavia de Milosevic, las fundaciones participaron activamente en la movilización de la sociedad civil y en la transición hacia un régimen democrático.

En sus años de funcionamiento, las fundaciones han conseguido eludir con éxito la represión, puesto que los estados no estaban dispuestos a que se les percibiera como sabotadores de una organización que servía a los intereses del pueblo. Eso fue lo que ocurrió, por ejemplo, en Yugoslavia durante los últimos años de gobierno de Milosevic. La fundación fue dada de baja del registro de asociaciones y puesta fuera de la ley, pero esa deci-

sión no entró nunca en vigor y pudimos continuar con nuestras actividades. El único país del que se ha expulsado a la fundación fue Bielorrusia, pero se continuó trabajando desde el exterior y esta forma de funcionamiento ha resultado, en muchos sentidos, mucho más efectiva, puesto que solo aquellos verdaderamente preocupados por los principios de la sociedad abierta presentan solicitudes de becas.

La ayuda oficial distribuida por los gobiernos o los organismos internacionales debería regirse por este mismo principio rector, que consiste, en esencia, en que cuanto menos democrático sea el país receptor, más conveniente es que la ayuda sea canalizada hacia la sociedad civil. Los gobiernos y los organismos internacionales están en una posición mucho más sólida que las fundaciones privadas a la hora de resistirse a la intromisión de los gobiernos receptores en la ayuda canalizada a las ONG. Hasta los regímenes más represivos intentan mantener la ficción de que sus acciones están guiadas por los intereses genuinos de los pueblos que gobiernan y ello los hace susceptibles a las presiones diplomáticas. Si bien en ocasiones la presión exterior puede resultar contraproducente —como en el caso de la cuestión de la tierra en Zimbabwe, donde Robert Mugabe, apelando a la sensibilidad de la opinión pública africana, consiguió resistir a la ola casi unánime de desaprobación de los países desarrollados, adoptando la pose de luchador contra la opresión colonial—, en la mayoría de los casos es posible encontrar un grado adecuado de presión. Un ejemplo de ello es el encarcelamiento del prominente reformista Said Ibrahim por el gobierno egipcio, acusado de haber aceptado apoyo financiero externo, ante el que Estados Unidos reaccionó con la congelación de la ayuda exterior a ese país hasta que no fuera puesto en libertad. En este caso, la presión surtió efecto y el Tribunal de Casación de Egipto, en un veredicto que tiene un largo alcan-

ce, no solo absolvió a Ibrahim, sino que reafirmó la libertad de expresión y la libertad de recibir fondos desde el exterior. Esa decisión ha abierto una puerta al apoyo a las ONG de ese país que trabajan a favor de una sociedad más abierta.

La soberanía popular y los recursos naturales

Los ingresos por explotación de recursos naturales es otra de las áreas en las que el principio de la soberanía popular tiene importantes repercusiones. El volumen de dichos ingresos es mucho mayor que el de cualquier ayuda exterior. Eso hace que se trate de una cuestión de enorme relevancia, cuya reciente reelaboración merece un capítulo aparte.¹

Los recursos naturales de un país deben pertenecer al pueblo, pero los gobernantes suelen explotarlos en su propio beneficio, lo que viola la soberanía del pueblo y requiere intervención exterior. De hecho, sí que se ha producido intervención externa de tipo comercial, pero esta más bien ha servido para animar a los gobernantes a violar la soberanía del pueblo o facilitarles formas de hacerlo. La mayoría de los recursos naturales de los países menos desarrollados son extraídos por compañías mineras y petroleras extranjeras y solo cuando ha pasado un largo período desde el inicio de la extracción de estos valiosos recursos se pueden nacionalizar o crear compañías mineras o petroleras nacionales. Las compañías extranjeras tienen como objetivo el logro de concesio-

1. Las observaciones siguientes se refieren a los países menos desarrollados y no a países como Estados Unidos, donde la propiedad privada y las instituciones que la rigen están plenamente desarrolladas.

nes y no les importa nada la soberanía de los pueblos. En definitiva, es con los gobernantes del país y no con el pueblo con quienes han de negociar las concesiones. El poder de los gobernantes, por su parte, deriva de los recursos naturales que controlan y no de los pueblos que gobiernan. Son pocas las razones que tienen para compartir la riqueza, pero sí muchos los incentivos para perpetuarse en el poder. Tanto las compañías como los gobiernos de los países desarrollados tienden a apoyar a los gobernantes y no a los pueblos. Estas condiciones no son favorables para el desarrollo de la democracia, para no decir más. Una buena parte de los problemas políticos de Oriente Próximo y África pueden ser imputados a esta situación.

Muchos de los países dependientes de la explotación de los recursos naturales están gobernados por regímenes autoritarios y represivos, y hay una buena cantidad de conflictos armados que tienen su origen en el control de los recursos naturales. Cuando se trata de competir por las concesiones, no se repara en límites.² En África, se llega a conceder préstamos a los insurgentes a cuenta de futuras concesiones. Si examinamos la situación de África, vemos que los países ricos en recursos naturales son tan pobres como los que no cuentan con tantos recursos, pero estos últimos tienen gobiernos más democráticos y menos corruptos que los primeros. Una buena parte de los países ricos en recursos naturales están devastados por contiendas civiles, como el Congo, Angola, Sierra Leona, Liberia o Sudán, aunque existen contadas excepciones. Botswana, por ejemplo, es un país democrático y a la vez próspero, en buena medida gracias a la previsión del grupo minero De Beers y el Banco Mundial, y especialmente a la capa-

2. Eso fue lo que me dijeron en una reunión que sostuve con un grupo de ejecutivos de compañías mineras y petroleras. Les interesa luchar contra la corrupción cuando han llegado al estadio de desarrollo, porque eso les permite incrementar los márgenes de beneficio, pero no antes, dado que de no obtener la concesión, no cabría pensar en beneficio alguno.

cidad de sus dirigentes.³ Pero la tendencia dominante en todos esos países ha sido la contraria, la que los conduce por derroteros negativos. La posesión de recursos naturales parece conspirar contra el desarrollo pacífico de los países del continente. Parece apropiado hablar de una suerte de *maldición de los recursos naturales*.

NUEVAS INVESTIGACIONES

Últimamente se han llevado a cabo numerosas y valiosas investigaciones acerca de este tema. El libro *Breaking the Conflict Trap*,* de Paul Collier y otros autores, marca un hito. Aunque el centro de la atención del libro es el estudio de los conflictos armados y la incidencia de estos en el desarrollo económico, también ofrece ideas muy interesantes sobre la maldición de los recursos naturales.

Collier insiste en que el desarrollo no es una calle de dirección única y que, por lo tanto, el desarrollo económico puede ser negativo e implicar un retroceso, tanto como puede ser positivo y significar un adelanto. Los conflictos, la represión, la corrupción o la incompetencia flagrantes son capaces de minar una economía. Aunque parece obvio, se trata de algo extrañamente ignorado. El desarrollo se mide en cómputos globales. Tal es el caso, por ejemplo, de los baremos sobre los que se basan los Objetivos de Desarrollo para el Milenio de Naciones Unidas.⁴ Se asume tácitamente que esas cifras globales se alcanzan mediante

* Banco Mundial, Oxford University Press, Washington, 2003.

3. De Beers es un excelente ejemplo de cómo un cazador se puede convertir en guardabosques.

4. Los objetivos, entre otros, serían reducir a la mitad la gente que sufre pobreza extrema y hambre, a la tercera parte la mortalidad infantil y a la cuarta parte la mortalidad perinatal (Naciones Unidas, «UN Millenium Development Guals», en <http://www.un.org/millenniumgoals/>).

un proceso de crecimiento, pero esto no es exactamente así, pues estas incluyen tanto los crecimientos positivos como los negativos. Y lo que es más importante, el desarrollo tiende a reforzarse a sí mismo, tanto si es positivo como si no lo es. Las ocasiones en que se produce el desarrollo negativo son escasas, pero cuando aparece suele ser muy agudo, por lo que incide de forma muy importante sobre las cifras globales. El objeto específico de estudio de Collier y sus colegas son los conflictos armados, pero es preciso considerar que las guerras civiles no pasan de ser más que uno de los elementos en series compuestas por un gran número de aspectos interrelacionados, como la corrupción, la excesiva dependencia de los recursos naturales, las políticas económicas fallidas, las divisiones entre etnias, las crisis financieras, la interferencia de gobiernos extranjeros, etc. Los autores evalúan el peso relativo de cada uno de esos factores utilizando un análisis regresivo y llegan a la conclusión de que la dependencia de los recursos naturales es la principal fuente de los conflictos armados, lo que se justifica por una razón obvia: los recursos naturales dotan a los conflictos armados tanto de un fin como de los medios que los alimentan. Sin embargo, las contiendas civiles no son más que una de las dimensiones de la maldición de los recursos. Las otras son la corrupción y la represión. En definitiva, muchos de los países ricos en recursos naturales están atrapados en la pobreza y la miseria.

Los aspectos prácticos de la investigación realizada por el equipo de Collier tienen importantes derivaciones de índole teórica. La trampa de los conflictos y la maldición de los recursos son procesos que se retroalimentan, lo que contradice la afirmación de los fundamentalistas del mercado de que cuando se permite a la gente buscar su propio interés, el sistema social tiende al equilibrio y a la distribución óptima de los recursos. La vida está llena de trampas y los mercados no tienden necesariamente al

equilibrio. Tanto el éxito como el fracaso son instancias capaces de reforzarse a sí mismas.

Los progresos que puede hacer un país para alcanzar sus objetivos de desarrollo son escasos mientras no consiga revertir el desarrollo negativo. Incluso en aquellos casos en que las cifras globales se mueven al alza, lo hacen a costa del incremento de la disparidad entre ricos y pobres, entre personas libres y las oprimidas. De hecho, a un proceso de ese tipo estamos asistiendo hoy, tanto en el plano nacional, como en el internacional.

Es preciso considerar la ayuda que se presta a individuos, grupos o países para escapar de la multiplicidad de trampas que los acechan durante el proceso de desarrollo como el principal objetivo de las políticas destinadas a favorecerlo. La propia naturaleza de las trampas presupone que muchas veces el atrapado requiera ayuda exterior para escapar de ellas. Tal ayuda no es siempre indispensable, porque ya se sabe que la gente es capaz de librarse por sí misma, pero lo cierto es que la ayuda exterior facilita enormemente la tarea de quien ha caído en la trampa.

Esta idea comienza a abrirse paso y cada vez son más los que toman conciencia de la maldición de los recursos y las trampas de los conflictos. Algunas organizaciones no gubernamentales se han implicado en estas tareas, como la pequeña ONG británica Global Witness, que fue la pionera. La primera iniciativa de Global Witness fue la protección de la selva virgen en Camboya al lograr el cierre, en mayo de 1995, de la frontera con Tailandia a la exportación de madera que practicaban los Jemerres Rojos, poniendo fin así al comercio de madera de especies en peligro de extinción. La pérdida de ingresos que la organización genocida recibía gracias a ese comercio tuvo un papel fundamental en su desmantelamiento. Más adelante, Global Witness extendió sus actividades al continente africano, ocupándose del problema de los diamantes en Liberia, Sierra Leona y Angola. La campaña

emprendida por la ONG en contra del comercio de diamantes condujo a la creación del Proceso de Certificación Kimberley, actualmente en vías de implantación.

En 2002, Global Witness, junto a otras sesenta organizaciones de todo el mundo, lanzó la iniciativa «Haz Público Cuánto Pagas». Como ya hemos dicho antes, el objetivo de esa campaña consiste en obligar a las compañías dedicadas a la extracción de recursos naturales a revelar los pagos que realizan a los países en desarrollo. Personalmente, estoy orgulloso de estar asociado a Global Witness y a la campaña.

«Haz Público Cuánto Pagas» no es más que el primer paso necesario para acabar con la maldición de los recursos, al establecer que los gobiernos tengan que revelar cuánto dinero reciben y, lo que es más importante, rindan cuentas por el uso que hacen de él. Eso es lo que persigue el Observatorio de Ingresos del Mar Caspio, al que también presto apoyo, en los países ricos en recursos petrolíferos del área del mar Caspio, especialmente Azerbaiyán y Kazajstán. El objetivo de la organización es dotar a la sociedad civil mediante la investigación, el entrenamiento y el trabajo conjunto, de los medios necesarios para controlar el cobro de los ingresos que perciben los gobiernos de los sectores minero y petrolero y la manera en que se gastan.

Algunos gobiernos corruptos que intentan ganarse el respeto de la comunidad internacional han tomado la decisión de establecer fundaciones a las que van a parar los ingresos resultantes de las exportaciones de petróleo. Ese ha sido el caso del presidente de Kazajstán, Nursultan A. Nazarbaiev, que se vio en una situación comprometida cuando se descubrió la existencia de una gran cuenta en un banco suizo, controlada por él. Nazarbaiev situó el dinero en una fundación gestionada de forma hartamente conservadora, imitando así el modelo noruego, con el objetivo de dotar de cierta legitimidad a la cuenta. En cualquier caso, es

cuestionable que sea ese el mejor uso que se le puede dar al dinero. ¿Por qué habría de invertir en bonos hipotecarios norteamericanos un fondo creado con ingresos devengados por la exportación de petróleo kazajo, en lugar de crear un mercado propio de bonos en Kazajstán?

Un informe publicado por el Fondo Monetario Internacional en 2003 analiza el despilfarro de los ingresos por la exportación del petróleo nigeriano durante los últimos años. El informe explica que si los ingresos se hubieran distribuido directamente entre la población cada familia hubiera recibido alrededor de 140 dólares, lo que representa alrededor del 43 por ciento del actual PIB.⁵ Dadas las características específicas de Nigeria, con la complicada interrelación que existe entre los gobiernos federal y estatal y las autoridades locales, tendría sentido distribuir el dinero, pues de lo contrario es prácticamente imposible evitar que termine por desaparecer.

El oleoducto que une el Chad y Camerún es un buen ejemplo de lo que puede conseguirse gracias a mayores niveles de transparencia. El Banco Mundial financió la construcción del oleoducto con la condición de que el Chad se comprometiera a permitir un control independiente y a que los ingresos derivados del oleoducto fueran destinados a la reducción de la pobreza en el país. Se instituyó un estricto mecanismo de supervisión con la participación de la sociedad civil y casi inmediatamente se descubrió que el gobierno del Chad estaba desviando una buena parte de los veinticinco millones de dólares de una emisión de bonos a

5. Xavier Sala i Martín y Arvind Subramanian, «Addressing the Natural resource Curse: An Illustration from Nigeria», informe de trabajo del FMI 03/139, 19 de julio de 2003, disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp03139.pdf>. Los autores llegan a sugerir que la distribución de los ingresos devengados por la exportación de petróleo podría beneficiar incluso a la calidad de las instituciones del gobierno nigeriano. Al verse privado de esa fuente directa de ingresos, el gobierno dependería más de los contribuyentes, con lo que se vería obligado a rendirles cuentas.

la compra de armas y se pudo recuperar el grueso de esa suma. Es evidente la necesidad de prorrogar el mandato de ese mecanismo supervisor, que, a pesar de que su efectividad había sido sobradamente demostrada, caducó cuando comenzó a fluir el crudo por el oleoducto, en julio de 2003.

El gobierno británico se mostró receptivo ante la campaña «Haz Público Cuánto Pagas», al igual que muchas de las compañías petroleras y mineras. En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo en septiembre de 2002, el primer ministro Tony Blair hizo público el anuncio de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractoras (EITI, por sus siglas en inglés). También la declaración del G8 tras la reunión de junio de 2003 en Evian recoge la necesidad de un incremento en la transparencia de la gestión de los ingresos por extracción de recursos. A finales de ese mes se le dio continuidad al tema en una reunión patrocinada por el gobierno del Reino Unido celebrada en Londres en la que participaron representantes de gobiernos, las principales empresas petroleras y mineras, las instituciones financieras internacionales y la sociedad civil y que concluyó con el apoyo mayoritario de los participantes a los principios enarbolados por la EITI. Algunos de los países productores aceptaron voluntariamente constituirse en casos piloto, de manera que tanto los gobiernos como todas las empresas hicieran públicos sus ingresos y el uso a que son destinados, según un modelo elaborado por un equipo de trabajo británico. Estos voluntarios fueron Timor Oriental, Ghana, Mozambique y Sierra Leona, mientras que otros importantes países productores manifestaron que podrían ser los próximos en adherirse. British Petroleum ha tomado la iniciativa de publicar un informe detallado de los ingresos y gastos en cada uno de los países donde opera. Angola, que al principio se opuso a la iniciativa de British Petroleum, terminó retirando sus objeciones. Kazajstán, por su

parte, que también se opuso inicialmente al informe del Observatorio de Ingresos del Mar Caspio, terminó prometiendo cooperar con él. Azerbaiyán está colaborando con British Petroleum, que explota el mayor yacimiento del país, en un proyecto destinado a evitar la apropiación indebida y a gran escala de recursos financieros resultantes de la extracción. Incluso el gobierno norteamericano y las principales petroleras de Estados Unidos, que al principio no querían ni oír hablar de «Haz Público Cuánto Pagas», actualmente se están sumando, aunque de mala gana, a la iniciativa.

Todavía es demasiado pronto para cantar victoria. Al contrario, ahora que la transparencia de los ingresos que producen los recursos naturales forma parte de la corrección política, existe un peligro real de que se quede en mera palabrería y se continúe actuando a la vieja usanza. Se requiere de un compromiso continuado de la sociedad civil para mantener viva la alerta. Una sociedad civil que, en este contexto, incluye a los expertos, los funcionarios gubernamentales y las ONG. Se trata de una cuestión extremadamente compleja y nadie tiene un pleno conocimiento de qué es necesario hacer para dar buen uso a los ingresos generados por la exportación de los recursos naturales. En cualquier caso, lo cierto es que hay una creciente preocupación por estos temas y el movimiento a favor de una mayor transparencia cobra cada vez más fuerza. El potencial de esos ingresos es enorme, puesto que se trata de cantidades que exceden con creces a la ayuda exterior y si se consiguiera eliminar la corrupción a gran escala, a muchos de los países más atribulados de la tierra se les podría abrir un futuro prometedor. El movimiento a favor de la transparencia está a punto de conseguir que se descubra una verdadera mina de oro para los necesitados.

El aumento de la transparencia y la obligación impuesta a los países exportadores de que rindan cuentas del destino que dan a

sus ingresos son asuntos de interés vital para Estados Unidos. Nuestros suministros de crudo dependen de Oriente Próximo y en el futuro tanto África como Asia central adquirirán una importancia cada vez mayor como fuentes de suministro. La experiencia que hemos tenido con Arabia Saudí nos debe obligar a comprender que nuestros intereses pasan por que los países de los que recibimos petróleo tengan gobiernos razonablemente diáfanos y democráticos. Es difícil comprender la poca disposición de Estados Unidos a implicarse más activamente en estas cuestiones. La promoción de la democracia y la transparencia en los países productores de crudo ofrece una alternativa constructiva a la invasión de Irak.

Perspectiva histórica

La visión que tengo del papel de Estados Unidos, como país que lidere los esfuerzos conjuntos de las naciones para la mejora del orden mundial vigente, puede ser tachada de idealista pero no de irreal. Sin duda se erige sobre los pilares de una larga tradición de idealismo que ha animado la política exterior norteamericana. Estados Unidos ocupa un lugar excepcional en la historia de las grandes potencias gracias a su compromiso a favor de los principios universales expresados en la Declaración de Independencia y reafirmados en la Carta Atlántica, de donde fueron recogidos para el preámbulo de la Carta de Naciones Unidas. A ese respecto, hasta Henry Kissinger, apóstol del realismo geopolítico, reconocía la existencia de lo que él mismo denominaba «excepcionalidad norteamericana», por la que entendía la necesidad que tiene Estados Unidos, en mayor medida que otros países, de fundar su política exterior sobre principios.¹

En la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos luchó por la supervivencia de la democracia y los derechos humanos, aun cuando la expresión «derechos humanos» no era entonces tan popular como comenzó a serlo a partir de la posguerra. Los ob-

1. Henry Kissinger, *Diplomacy*, Simon and Schuster, Nueva York, 1995.

jetivos que tenía Estados Unidos al implicarse en esa guerra recibieron el apoyo entusiasta de muchos pueblos de Europa, y Estados Unidos justificó la reputación que tenía como baluarte de la libertad y la democracia. Ese mismo espíritu continuó animando a Estados Unidos al finalizar la guerra. La alianza con la Unión Soviética se rompió debido a su continuada política de no respetar los principios democráticos y a que convirtió en satélites suyos a los países que le fueron adjudicados en los acuerdos de Yalta. (El consentimiento de Roosevelt a la división de Europa que se acordó en Yalta continúa siendo una mancha que oscurece la historia de Estados Unidos.) El Plan Marshall fue un gesto audaz y generoso. Si Estados Unidos fuera capaz hoy en día de hacer algo semejante al Plan Marshall demostraría precisamente el tipo de liderazgo responsable por el que yo abogo.

Se puede discutir acerca de si el Plan Marshall fue tan altruista como parece o no. En aquel momento, Europa estaba en peligro de caer bajo la dominación soviética y las industrias norteamericanas estaban muy necesitadas de mercados extranjeros. Pero lo cierto es que el papel mundial de Estados Unidos que yo proclamo no está basado en el altruismo, sino en un interés propio y progresista. Si nos regimos por ese criterio, podemos afirmar que el Plan Marshall cumplió perfectamente sus objetivos.

DOS TIPOS DE IDEALISMO

La Guerra Fría fue tanto una lucha de ideas como de intereses geopolíticos, si bien ambos se hicieron inseparables a medida que más países se fueron sumando a la contienda. Todavía hoy permanece abierta la cuestión de cuáles fueron exactamente esas ideas. Se trata de un asunto que tiene una importancia mayúscu-

la en estos momentos. A mi modo de ver, la Guerra Fría fue una contienda entre los modelos de sociedad, abierta y cerrada, entre la libertad y la democracia, por un lado, y la dictadura totalitaria, por otro. Hay otros que defienden que significaba la lucha entre el capitalismo y el comunismo. La diferencia entre ambas posturas es más importante de lo que parece. La sociedad abierta defiende una serie de principios que son aplicables a todos por igual. El capitalismo está basado en la consecución del beneficio individual y está íntimamente relacionado con el realismo geopolítico. Los conceptos de sociedad abierta y capitalismo no son excluyentes, puesto que la sociedad abierta reconoce los derechos de propiedad y no puede dar la espalda a las realidades geopolíticas. Sin embargo, las separa una importante diferencia de actitud, que es posible expresar mediante la siguiente pregunta: ¿qué debe primar? ¿Los derechos universales y el imperio de la ley o la consecución del beneficio individual?

Las divisiones que se produjeron entre los movimientos a favor de los derechos humanos surgidos en los años de la Guerra Fría pusieron claramente de manifiesto las diferencias de actitud a que me refería. En 1941 fue fundada la Freedom House por un grupo de personas a las que más adelante se llamó neoconservadores y que utilizaban los derechos humanos como un arma para luchar contra la Unión Soviética. Human Rights Watch —o Helsinki Watch, según su denominación original—, por su parte, fue creada por un grupo de personas de izquierda, como una respuesta a los acuerdos de Helsinki de 1975, y se dedicaba a criticar a la Unión Soviética por las violaciones de los derechos humanos. Para los miembros del primer grupo, *ellos* tenían razón y los *otros* estaban equivocados. El segundo grupo tenía una concepción más universal de los derechos humanos y sus críticas podían dirigirse lo mismo a Estados Unidos que a la Unión Soviética. De hecho, muchos de los miembros de Human Rights

Watch habían participado activamente en el movimiento en pro de los derechos civiles en Estados Unidos. La creación de Americas Watch, asociada a Helsinki Watch, tuvo como objetivo la denuncia de las violaciones de los derechos humanos en ambos frentes de la Guerra Fría.

Tras el colapso del imperio soviético, las divergencias se hicieron todavía mayores. La interpretación capitalista de la contienda abogó por la introducción inmediata de la economía de mercado, sin conceder mucha importancia a la construcción de una infraestructura previa, o a la reconstrucción nacional, como la llamaría el presidente Bush. La interpretación basada en los principios de la sociedad abierta, por el contrario, hubiera requerido algo semejante al Plan Marshall.

También la Declaración de Independencia está abierta a diferentes interpretaciones. Para mí se trata de una declaración de los principios de la sociedad abierta, partiendo de que estos no puedan considerarse como verdades manifiestas, sino como acuerdos que son necesarios para nuestro entendimiento inherentemente imperfecto. Leo Strauss, quien se supone que ha ejercido una gran influencia sobre Paul Wolfowitz y otros neoconservadores, se limitó a interpretar la primera proposición de la declaración y, de la idea de las verdades manifiestas, derivó el concepto de los derechos naturales. Dicho concepto tiene un papel fundamental en la ideología de los supremacistas norteamericanos, y sin embargo yo no reparé en los derechos naturales hasta que comencé a estudiar la visión del mundo que tienen estos. Entonces descubrí que se trata de un concepto que se había utilizado habitualmente para imponer obligaciones y limitar la libertad individual y que, como tal, está asociado a los argumentos conservadores y los pronunciamientos papales, como ha sido el caso, por ejemplo, de la argumentación en contra del aborto.

Estos dos marcos conceptuales, uno de ellos construido sobre el principio de la falibilidad, el otro a partir de los derechos naturales, se asemejan a dos barcos que se cruzan en medio de una noche oscura.² Por eso conviene distinguir entre dos clases de idealismo, uno basado en el concepto de sociedad abierta, el otro sobre los derechos naturales, como complemento a la distinción más tradicional que separa el idealismo del realismo geopolítico. El momento histórico que vivimos requiere que concedamos relevancia a esa distinción adicional.³

LA GUERRA FRÍA: EL ALINEAMIENTO DE LAS IDEAS Y LOS INTERESES

En los años de la Guerra Fría, el idealismo y el realismo eran fácilmente conciliables. Una vez que se tomaban la sociedad abierta y el capitalismo como ideales, el enemigo era la Unión Soviética. Bajo esos presupuestos, Estados Unidos constituía el mejor de los mundos posibles, y se erigía, al mismo tiempo, en superpotencia y en líder del mundo libre. Es cierto que había ciertas diferencias entre la izquierda, por una parte, y los neoconservadores y los realistas geopolíticos, por la otra, pero a todos los unía su hostilidad hacia la Unión Soviética.

Los desacuerdos más importantes entre ellos atañían a la elección de los aliados y el tratamiento que se les daba. Los realistas

2. Tomemos un solo ejemplo: las interpretaciones que hicieron Leo Strauss y Karl Popper de la República de Platón son totalmente diferentes. Además, a pesar de ser contemporáneos, apenas hicieron referencia a la obra del otro o no hicieron ninguna.

3. De alguna manera, esta división tripartita se corresponde con las tres estrategias de seguridad nacional elaboradas por iniciativa del Consejo de Relaciones Internacionales. Cf. Lawrence J. Korb, *A New National Security Strategy in an Age of Terrorism, Tyrants, and Weapons of Mass Destruction*, Council on Foreign Relations Press, Nueva York, 2003.

se guiaban por el principio de que el enemigo de nuestro enemigo es nuestro amigo. Jean Kirkpatrick, embajadora ante Naciones Unidas durante la presidencia de Ronald Reagan, se las ingenió incluso para establecer una distinción entre los regímenes autoritarios y los totalitarios.⁴ El fundamento de esa distinción no era sino que los autoritarios eran nuestros amigos y los totalitarios nuestros enemigos. Estados Unidos, por ejemplo, mantenía relaciones estrechas con Sudáfrica a pesar de la insensata política del apartheid. Las consideraciones geopolíticas guiaban, en general, la ayuda exterior y servían, con mucha frecuencia, para mantener en el poder a regímenes autoritarios.⁵ Human Rights Watch fue siempre muy crítica con esa política. Freedom House la apoyó. Hubo otras batallas encarnizadas alrededor de temas de política exterior. Ejemplos de ello fueron la activa crítica que se produjo en el Congreso a propósito del golpe de Estado perpetrado por la Agencia Central de Inteligencia en el Chile de Salvador Allende, el apoyo y la cobertura que dio Estados Unidos prestó a las brutales dictaduras militares en Brasil y Argentina, y, después, a la contra en Nicaragua, todas ellas defendidas y justificadas por sus promotores como insertas en el marco de la lucha contra la expansión del comunismo en el hemisferio occidental. Dejando aparte esos casos, la política exterior norteamericana ha gozado, en la mayoría de los casos, del apoyo de ambos partidos, salvo durante la guerra de Vietnam, que dividió el país y dejó profundas heridas y amargos recuerdos.

4. Jean J. Kirkpatrick, «Dictatorships and Double Standards», *Commentary*, vol. 68, n.º 5, noviembre de 1979, pp. 34-35.

5. La lógica que sustentaba ese enfoque era similar a la que enunció Franklin D. Roosevelt en referencia a Anastasio Somoza, el dictador nicaragüense: «Puede que sea un hijo de perra, pero es nuestro hijo de perra».

DOS TÍTULOS EN PUGNA: SUPERPOTENCIA FRENTE A LÍDER DEL MUNDO LIBRE

La Guerra Fría concluyó con la quiebra interna del sistema soviético y la implosión del imperio que este había creado. Ese momento histórico fue considerado como una gran victoria de Estados Unidos, aunque nunca se llegó a una comprensión cabal de la naturaleza precisa de esa victoria debido a que los papeles de superpotencia y de líder del mundo libre se habían fusionado. Tampoco quedó suficientemente claro por qué apostaba el mundo libre, si por el capitalismo o por la sociedad abierta. ¿Qué fue, en realidad, lo que provocó el colapso? ¿La agresiva insistencia de Estados Unidos en el despliegue de la Iniciativa de la Defensa Estratégica, también llamada «Guerra de las Galaxias»? ¿La superioridad del capitalismo? ¿El anhelo de libertad en el interior del imperio soviético? La respuesta a las razones del colapso fue igualmente confusa.

El fin del imperio soviético en 1989 y el de la propia Unión Soviética, en 1991, significó una oportunidad histórica para transformar los países de la región en sociedades abiertas. Tanto la Unión Soviética como después Rusia y los nuevos estados independientes necesitaban ayuda exterior, porque la sociedad abierta es una forma de ordenamiento social mucho más compleja que la sociedad cerrada. En esta existe solo un concepto que rige el modo en que se organiza la sociedad, una versión autorizada que se impone por la fuerza. En cambio, la sociedad abierta no solo permite a los ciudadanos que piensen por sí mismos, sino que les exige que lo hagan, a la vez que promueve acuerdos institucionales que permiten la coexistencia en paz de personas con intereses, orígenes y opiniones diferentes. Probablemente el sistema soviético haya sido la más absoluta de todas las formas de sociedad cerrada que ha conocido la historia de la

humanidad. Fue capaz de penetrar prácticamente en todos los aspectos de la existencia, tanto los políticos y militares, como los económicos y los intelectuales. En su manifestación más agresiva, el sistema soviético fue capaz de invadir incluso el ámbito de las ciencias naturales, como sucedió con el intento del agrónomo Trofim Lysenko de demostrar, con la ayuda de la ideología marxista, la posibilidad de heredar los caracteres adquiridos.⁶ La transición desde una sociedad cerrada a una sociedad abierta requería un revolucionario cambio de régimen que no podía llevarse a cabo con éxito sin ayuda exterior.

El convencimiento de esa necesidad me impulsó a actuar con celeridad para establecer Fundaciones para la Sociedad Abierta en uno tras otro de los países que formaban parte del antiguo imperio soviético. Era consciente de la importancia del momento histórico que estábamos viviendo. Precisamente, una de las características de las revoluciones es la amplitud de posibilidades que abren. En una situación de ese tipo, es posible conseguir metas que de otra forma son prácticamente inalcanzables, al tiempo que las acciones que se emprenden tienden a marcar el curso que seguirán los acontecimientos en el futuro. Eso fue lo que me hizo dedicar todas mis energías al establecimiento de una red de fundaciones y que las dotara de tanto dinero como eran capaces de absorber.

Las sociedades abiertas de los países occidentales no tuvieron esa misma visión. Fueron incapaces de comprender la magnitud del momento histórico que se les presentaba y continuaron ac-

6. La más famosa de las investigaciones de Lysenko se centró en conseguir un incremento de las cosechas de cereales. El método ensayado por Lysenko consistía en exponer el trigo de primavera a temperaturas frías, creando de esa manera una variedad capaz de resistir los inviernos rusos. Tales experimentos, que trajeron consigo perjuicios duraderos a la agricultura soviética, hicieron que Lysenko terminara, junto a Josef Mengele, en la categoría de «villanos» que le adjudicó la revista *Time* en un repertorio de los logros científicos del siglo xx. Cf. «Crank: Trofim D. Lysenko», en «Crank, Villains, and Unsung Heroes», en la página web *Time 100*, disponible en <http://www.time.com/time/time100/scientist/other/unsung3.html>.

tuando como hasta entonces. En realidad, los gobiernos occidentales continuaban anclados en el esquema de la Guerra Fría, que suponía la confrontación entre dos visiones del mundo representadas por dos superpotencias, y se negaban a dar crédito a la idea de que la Unión Soviética estaba cambiando ante sus propios ojos. La idea de emprender una intervención constructiva en los asuntos de la Unión Soviética era ajena a la mentalidad que entonces predominaba.

Cuando Mijaíl Gorbachov viajó en 1988 a Naciones Unidas y expuso los parámetros del «nuevo pensamiento» que implicaba la creación de un orden mundial basado en una mayor cooperación, su discurso fue recibido con todo tipo de suspicacias.⁷ El gobierno de Estados Unidos continuó exigiendo concesiones y cada vez que los soviéticos las aceptaban les pedían más. Recuerdo una visita que hice en aquel entonces a Robert Zoellick, entonces en el Departamento de Estado y ahora Representante Comercial de Estados Unidos, quien me dijo que nuestro gobierno no podría prestar ningún tipo de asistencia a la Unión Soviética, mientras esta continuara apoyando a Fidel Castro en Cuba. Cuando, finalmente, al gobierno de Estados Unidos no le quedó más remedio que reconocer la profundidad de los cambios que estaban ocurriendo en la Unión Soviética, decidió que ya era demasiado tarde para acudir al rescate. Cuando los rusos pedían ayuda eran tratados como mendigos. El economista ruso Nikolai Shmeliov me contó que pasó cinco horas pidiéndole inútilmente ayuda a James Baker, secretario de Estado estadounidense, durante un vuelo que realizaron juntos a Jackson Hole, Wyoming, donde

7. El nuevo pensamiento que preconizaba Gorbachov había sido elaborado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y recibía un apoyo escaso del resto del aparato burocrático. Ejemplo de ello es que todas las iniciativas que concernían al tema de los derechos humanos venían de ese ministerio y no del Ministerio del Interior. Buena parte de la debilidad de Gorbachov provenía de ese desencuentro.

debían asistir a una reunión interministerial. En definitiva, Gorbachov fue abandonado a su suerte.

Yo he dudado menos a la hora de involucrarme en tales iniciativas y siempre he recibido una respuesta muy positiva. Un año después de la apertura de una fundación en Moscú, propuse la creación de una fuerza internacional que estudiara la creación de un «sector abierto» en la economía soviética. Me llevé una buena sorpresa cuando mi propuesta fue aceptada por las autoridades rusas, porque yo era bastante menos conocido en aquella época que ahora. La idea consistía en la creación de un sector de mercado dentro de la economía centralizada, seleccionando una industria como la de procesamiento de alimentos, de manera que los productos se vendieran a los consumidores a precios de mercado y no a los precios de la economía centralizada, estableciendo para ello un sistema viable de conversión de precios. Ese sector abierto se iría extendiendo paulatinamente a otros ámbitos de la economía. Pronto se hizo evidente lo impracticable de la idea, puesto que la economía centralizada estaba tan corroída, que era incapaz de alimentar el embrión de una economía de mercado. Pero aun tratándose de una idea tan peregrina y originada en una fuente tan poco reconocida, recibió el apoyo de los más altos niveles de gobierno. Por una parte conseguí atraer a economistas occidentales de la talla de Wassily Leontief y Romano Prodi, y por otra el primer ministro Rízhkov ordenó a los jefes de las instituciones más importantes de la economía rusa, como el Gosplan, el Gosnab, etc., que se sumaran al proyecto.

Más adelante, pude reunir un equipo de expertos occidentales para asesorar a varios grupos de economistas rusos que trabajaban en la elaboración de programas de reformas económicas. También conseguí que los autores del llamado Plan Shatalin, que, bajo el liderazgo de Grigori Yavlinski, constituía la más importante de todas las propuestas reformistas rusas, fueran invita-

dos a una reunión conjunta del FMI y el Banco Mundial que se celebró en Washington en 1990. El Plan Shatalin propugnaba la división de la Unión Soviética en las repúblicas que la constituían y la creación simultánea de un espacio económico que aglutinara a los nuevos estados independientes. Gorbachov terminó opiniéndose a dicho plan. De haber recibido un apoyo más decidido durante su presentación en Washington, lo que conllevaba la promesa de proporcionar la ayuda económica necesaria, el Plan Shatalin hubiera podido evitar la desordenada desintegración de la Unión Soviética.

La desintegración de la Unión Soviética marcó el fin de la Guerra Fría, pero también el fin de una etapa en la historia de Estados Unidos definida por la existencia de un enemigo que le permitía ejercer de superpotencia, a la vez que de líder del mundo libre. Los cambios nos cogieron desprevenidos. Nos costaba elegir cuál de los dos papeles nos gustaba más. Intentamos continuar representando ambos, a pesar de que las condiciones que nos habían permitido ejercerlos al unísono ya no se daban.

Durante la Guerra Fría el mundo libre se veía amenazado en su propia existencia y los países que lo conformaban buscaron la protección de una superpotencia. Fue así como se agruparon las democracias occidentales en la OTAN, una institución claramente dominada por Estados Unidos. Pero una vez que desapareció la amenaza de una invasión proveniente de la Unión Soviética, se esfumó el impulso primario que animó a Occidente a guarecerse bajo el paraguas norteamericano y muchos países perdieron la motivación para someterse a la voluntad de Estados Unidos. Ello conllevó que la OTAN cambiara de carácter y comenzara a adquirir la forma de una organización multilateral. El conflicto de Kosovo puso de manifiesto esos cambios, cuando había que someter cada decisión militar de envergadura a un enojoso mecanismo de aprobación y el entu-

siasmo del Pentágono a favor del esfuerzo bélico se redujo considerablemente. La OTAN perdió el atractivo que había tenido durante la Guerra Fría y la Administración Bush comenzó a dispensarle el mismo tratamiento que a cualquier otra organización multinacional.

RECOBRAR LA IDENTIDAD NORTEAMERICANA

Si Estados Unidos quiere recobrar la identidad que lo definió durante la Guerra Fría, tiene que asumir el liderazgo de una comunidad de democracias y actuar de acuerdo con ese nuevo esquema, es decir, construir relaciones genuinas y someterse a las mismas reglas que pretende imponer a los demás. En esa nueva disposición de fuerzas, Estados Unidos mantendría su poderío militar, puesto que no todos los esfuerzos para la cooperación pacífica culminan con éxito, pero ahora este poder serviría para brindar protección al nuevo orden mundial y así lo percibiría el resto del mundo.

A la ideología de la Administración Bush, que ya he calificado antes como una forma burda de darwinismo social, le resulta muy difícil aceptar una visión como esta ya que propugna la supervivencia del más apto siguiendo las reglas de la competencia y no la dinámica de la cooperación. La Guerra Fría encajaba perfectamente en su paradigma pues se trataba de una competición entre dos superpotencias y dos cosmovisiones, una basada en la libre competencia y la otra en la consecución de la justicia social por medio de la planificación central. La plataforma de política exterior con la que el gobernador Bush resultó electo en 2000 buscaba recrear los días felices de la Guerra Fría. Pero esos días ya han quedado atrás y ahora tenemos que erigir nuestra identidad sobre otras premisas.

El fracaso del modelo de planificación central no implicó la demostración de la validez del modelo basado en la libre empresa,

aunque eso es precisamente lo que creyeron quienes consideraban que la Guerra Fría no era otra cosa que una competencia entre el capitalismo y el socialismo. Hay una forma más fecunda de ver el mundo, que es la basada en el postulado de la falibilidad radical, de acuerdo con el cual *todas* nuestras construcciones mentales son imperfectas en una forma u otra. En el caso que nos ocupa son deficientes tanto el comunismo como la libre empresa, o fundamentalismo del mercado, como la he rebautizado, y las deficiencias de cada uno de ellos solo pueden ser remediadas si ambos toman algunos elementos del otro. No cabe duda alguna de que el modelo comunista resultó ser inferior al de la libre empresa. Pero ello se debe únicamente a la menor dosis de dogmatismo y extremismo con que se ha desarrollado el segundo. Lo que caracteriza a las economías de mercado no es el ansia de conseguir el beneficio propio a toda costa, sino la presencia de ingentes mecanismos reguladores y otras formas de intervención social.

Soy de la opinión de que lo correcto sería atribuir la victoria de Occidente al hecho de que está conformado por sociedades abiertas, mientras que el imperio soviético era una sociedad cerrada. En cualquier caso, mi enfoque no es aceptado de forma generalizada. Friedrich Hayek,⁸ el apóstol de la libre empresa, ha acabado teniendo mucha más influencia que Karl Popper, el filósofo de la sociedad abierta.

Desde que Ronald Reagan y Margaret Thatcher llegaron al poder en Estados Unidos y el Reino Unido, respectivamente, el fundamentalismo del mercado se convirtió en el credo predominante en el mundo occidental. La mentalidad que dio luz verde al New Deal, las Naciones Unidas o el Plan Marshall parece haber perdido la capacidad de generar ideas nuevas y convertirlas en realidades. No se trata de que se haya abolido el liberalismo, pues

8. El libro más famoso de Hayek es *Road to Serfdom*, University of Chicago Press, Chicago, 1944. [Trad. cast.: *Camino de servidumbre*, Alianza Editorial, Madrid, 2004.]

no somos una sociedad cerrada, pero sí de que el ideario liberal ha dejado de ser un clamor común para convertirse en un lastre político. Incluso la propia izquierda política ha terminado por aceptar algunos de los dogmas del fundamentalismo de mercado, como ha reflejado la política del presidente Clinton, en Estados Unidos, y el Nuevo Laborismo de Tony Blair, en el Reino Unido. Ambos buscaban una tercera vía que evitara tanto los excesos del liberalismo como los del capitalismo de libre empresa. Desgraciadamente, esa tercera vía nunca consiguió dotarse de la coherencia y la claridad que tienen las otras dos visiones del mundo, lo que la privó del atractivo que le hubiera podido proporcionar adeptos. Personalmente, considero que los conceptos de reflexividad, falibilidad radical y sociedad abierta pueden constituir el fundamento de una cosmovisión coherente capaz de insuflar nueva vida a un liberalismo que ya se ha quedado anticuado.

Cuando el presidente Clinton llegó a la Casa Blanca, no le daba demasiada importancia a las cuestiones de política exterior. Asumió la presidencia con una importante agenda centrada en los asuntos de política interior y confiaba que su asesor de seguridad nacional, Anthony Lake, pudiera gestionar las crisis internacionales con la suficiente eficacia como para que no le robaran demasiado tiempo y energías. El presidente Clinton no fue capaz de comprender la importancia histórica del fin de la Guerra Fría y estaba mucho más interesado en el aumento de la competitividad de Estados Unidos que en cambiar el orden mundial. Sin embargo, con el tiempo la actitud del presidente Clinton fue evolucionando y cobró conciencia de que un presidente de Estados Unidos tiene mucho más poder e influencia en la escena internacional que en el ámbito interno. Entonces se implicó personalmente en los conflictos de Irlanda del Norte y Palestina. La personalidad del presidente Clinton se demostró perfectamente acorde con las misiones conciliadoras que emprendió y su ges-

ción supuso un gran paso en la búsqueda de soluciones pacíficas para ambos conflictos. Actualmente, el proceso de paz en Irlanda del Norte continúa desarrollándose, si bien aún no ha concluido. En Israel, cuando hubo una posibilidad real de alcanzar la paz y la reconciliación, el primer ministro Rabin cayó asesinado por un extremista israelí que quería evitar la consumación del proceso. El presidente Clinton persistió hasta el mismo final, pero el éxito nunca volvió a estar tan cerca como lo estuvo en el momento del asesinato de Isaac Rabin. Hacia el final de su mandato, el presidente Clinton había desarrollado una visión coherente de las relaciones exteriores de Estados Unidos, pero para entonces ya se había perdido la oportunidad histórica que significó el colapso del sistema soviético.

El Proyecto para un Nuevo Siglo Norteamericano fue elaborado en 1997 precisamente para oponerse a los precedentes sentados por la política del presidente Clinton. Proponía una política exterior vigorosa, que incluyera la invasión de Irak, que contrasta radicalmente con la que defiende en este libro. Los promotores del proyecto fueron ganando influencia en la actual Administración Bush y pasaron a dominarla tras el 11 de septiembre. Ha sido tanto el control que han alcanzado que la idea de Estados Unidos como líder de una comunidad de democracias parece ahora una utopía. Sin embargo, han sido precisamente ellos quienes han llevado hasta el extremo la nada realista ni atractiva doctrina de la supremacía militar, porque la idea de introducir la democracia en un país por medios militares es mucho menos realista que la de hacerlo mediante la aplicación de medidas constructivas y de cooperación.

Mi visión de un liderazgo norteamericano responsable *no* es, en ningún caso, diametralmente opuesta a las políticas adoptadas por los defensores de la supremacía norteamericana. Ambas visiones comparten la certeza de que Estados Unidos no puede abstenerse de intervenir en los asuntos internos de otros países,

pero lo que yo defiendo es que ello solo debe hacerse amparándose en la legitimidad de la intervención. El resto del mundo no puede aceptar la doctrina Bush como legítima. Es por eso por lo que considero que las políticas de la Administración Bush son tan nocivas, pues inhabilitan a Estados Unidos como líder de una comunidad de democracias, aun antes de que nuestro país decida asumir dicho. Puedo dar fe de lo difícil que es promover las sociedades abiertas, incluso cuando se hace guiado por las mejores intenciones. Pero resulta casi imposible cuando la percepción que se tiene de Estados Unidos es la de un país que persigue su propio beneficio. Hemos perdido la fuerza moral para abogar por un mejor orden mundial y por el respeto a los derechos humanos universales. Solo podremos recuperarla rechazando al presidente Bush en las elecciones de 2004 y adoptando un papel más benévolo en el mundo.

SEGURIDAD COLECTIVA

El pueblo norteamericano está muy preocupado actualmente por las cuestiones de seguridad y hace muy bien en estarlo, porque la amenaza terrorista es real y no se puede descartar la posibilidad de que armas químicas, biológicas, e incluso nucleares, puedan caer en manos de terroristas.

El marco correcto para tratar las cuestiones de seguridad se articula a partir de la noción de seguridad colectiva. Sin la cooperación internacional, no es posible tener éxito al abordar cuestiones como la proliferación nuclear o el terrorismo internacional. Y es a nosotros, dado que somos la potencia dominante en el mundo, a quienes corresponde asumir el liderazgo en esta materia. De hecho, es precisamente nuestra posición de potencia dominante la que ha provocado que tanto el terrorismo como las

armas de destrucción masiva se hayan convertido en una amenaza para nuestra seguridad nacional. La respuesta que debemos dar a ese reto es el fortalecimiento de los acuerdos de seguridad colectiva de los que formamos parte. Además, debemos manejar una definición de seguridad colectiva que sea lo suficientemente amplia como para contener las acciones positivas y afirmativas que he enumerado antes. El mundo entero vuelve la vista hacia nosotros en espera de un liderazgo de ese tipo, que ya ejercimos en el pasado. La ola de fuertes sentimientos antiamericanos que se ha desatado últimamente se debe, en buena medida, a que actualmente no estamos ejerciendo dicho liderazgo.

Si bien es cierto que necesitamos fortalecer la seguridad colectiva, también lo es que sustituir la seguridad nacional por una seguridad internacional sería ir demasiado lejos. Hay dos razones que impiden una operación de ese tipo. La primera, que el pueblo norteamericano no la apoyaría jamás, porque padece una aversión arraigada a confiar en organizaciones o tratados internacionales. Es evidente que se trata de una actitud exagerada, que, por cierto, ha sido promovida por los defensores de la supremacía norteamericana, quienes han sido muy eficaces a la hora de influenciar la opinión pública. Un cambio de liderazgo en Estados Unidos permitiría revertir esa tendencia de la opinión pública.

En segundo lugar, sería muy peligroso llevar demasiado lejos la idea de subordinar nuestra seguridad nacional a las instituciones internacionales, debido a que estas están formadas por estados soberanos a los que guían sus propios intereses. ¿Cómo podríamos, entonces, confiarles nuestra seguridad? Del postulado de la falibilidad radical se desprende que ningún acuerdo internacional está exento de fallos. No se puede descartar, pues, la posibilidad de que alguno de los participantes consiga eludir las estipulaciones establecidas por el acuerdo, en cuyo caso tendremos que apelar a nuestra propia capacidad de defendernos. El peligro

del engaño se incrementa cuando no todos los participantes en los acuerdos son tan democráticos ni abiertos como Estados Unidos. También podríamos ser nosotros quienes rompiéramos el marco de un acuerdo. De hecho, tenemos un arsenal químico y biológico que supera con creces al de cualquier otro país.

Sería un error oponer un multilateralismo acrítico al rampante unilateralismo de la Administración Bush. Hay dos razones para precaverse de ello. La primera, que esa posición no saldría muy bien parada en la contienda electoral, y, la segunda, que no conseguiría dotar de la necesaria protección a la seguridad nacional. Las amenazas a la seguridad que se han cernido sobre nosotros tras el colapso de la Unión Soviética y el 11 de septiembre difieren de las que afrontábamos antes. Ahora no estamos amenazados por armas convencionales en posesión de un estado o un conjunto de estados. Disfrutamos de una superioridad incuestionable como la única superpotencia del mundo y podríamos mantener dicha superioridad con un menor gasto del que se dedica en la actualidad. Actualmente gastamos casi tanto en defensa como todos los demás países del mundo juntos, a los que también superamos ampliamente en tecnología militar. Ellos, naturalmente, hacen todo lo posible por darnos alcance, lo que nos conduce a continuar invirtiendo en tecnología para conservar nuestra superioridad. La firma de un acuerdo internacional podría frenar esa carrera armamentística entre fuerzas desiguales. Dicho acuerdo sería rigurosamente supervisado de manera que ante cualquier indicio de violación de sus términos, fuera posible retomar la carrera armamentística. Nuestra posición nos permite dictar los términos que satisfagan nuestros intereses. Lo único que nos impide alcanzar un acuerdo de ese tipo es la actitud que hemos adoptado. Actualmente, bajo la influencia de los extremistas, ningún acuerdo puede satisfacerlos, porque nos oponemos al proceso mismo que nos conduciría a él.

La burbuja de la supremacía norteamericana

Las observaciones que cierran el capítulo anterior podrían conducir a pensar que mis opiniones políticas se han ido cargando de fanatismo. La verdad es que se trata de una experiencia nueva para mí. Siempre me he mantenido más bien equidistante de las posiciones de los dos principales partidos, concediéndoles a ambos un mismo margen de aciertos y desaciertos e inclinándome levemente hacia el Partido Demócrata. Incluso hoy continúo siendo bastante imparcial, cuando se trata de criticar lo mucho de criticable que encuentro en la dirección actual del Partido Demócrata. Francamente, nunca consideré que tuviera mayor importancia qué partido ganaba las elecciones. Ahora sí que le concedo a esa cuestión una gran importancia.

No creo que ese cambio que se ha producido en mi manera de enfocar la política sea atribuible a algún súbito capricho de mi carácter, sino al aumento cualitativo que ha experimentado la importancia que tiene el papel de Estados Unidos en el mundo. Considero que hemos abandonado las condiciones que nos mantenían cercanos al equilibrio para internarnos en un territorio «apartado del equilibrio».

Para explicar qué quiero decir con esta afirmación debo recurrir a una teoría que desarrollé a propósito del mercado de

valores. Soy de la opinión de que la carrera en pos de la supremacía norteamericana en la que se ha embarcado la Administración Bush está entrando en una situación semejante a la de los procesos auge/recesión, asociados a la idea de una burbuja. Soy consciente de que comparar la situación actual con una burbuja del mercado de valores implica un cierto vuelo de la imaginación, recurrir a una falacia fértil. Sin embargo, creo que merece la pena seguirla porque arroja luz sobre la complicada situación en la que nos encontramos. Estamos atrapados en el atolladero iraquí. ¿Cómo pudo sucedernos? La comparación con los procesos de auge/recesión nos ayudará a encontrar una explicación.

Lo primero que debemos tener presente acerca de las burbujas del mercado de valores es que no surgen de la nada, sino que tienen una sólida base en la realidad. Una realidad, sin embargo, que ha sido distorsionada por la falaz concepción que tienen de ella los que participan en el proceso. Como me encargo de explicar en el apéndice, existe una diferencia entre lo que la gente piensa y el estado real de las cosas. Esa diferencia es inherente al proceso de intelección de la realidad. Por lo general, esa diferencia se mantiene dentro de determinados límites gracias a un proceso de autocorrección: la gente se percata de que los resultados difieren de las expectativas que se habían creado y ajusta las expectativas para adecuarlas a la realidad. Esas correcciones corresponden a lo que denomino un proceso cercano al equilibrio. Sin embargo, hay ocasiones en que una tendencia que se manifiesta en la realidad se ve reforzada por determinadas predisposiciones o falsas ideas que se han adueñado del mercado, o viceversa. Entonces comienza a generarse un proceso de auge/recesión que empuja *tanto a la realidad misma* como a la interpretación que se hace de ella a un territorio «apartado del equilibrio».

Finalmente, la falla que se abre entre la realidad y la falsa interpretación de la misma se torna insostenible y la burbuja estalla. Eso es lo que sucedió con las tecnologías de la información. Los avances tecnológicos eran reales, pero se había exagerado su importancia. Al principio, la exageración aceleró el ritmo de las innovaciones, pero al final, el proceso de mutuo reforzamiento entre la realidad y la interpretación de la realidad se volvió insostenible. En aquella ocasión, el auge se mantuvo durante más tiempo y la reversión se produjo más tarde de lo que tanto yo como otros muchos supuestos expertos predijimos. Por consiguiente, la recesión fue también mucho más severa.

El momento en que un proceso de auge/recesión se aparta de la normalidad y se adentra en un territorio «apartado del equilibrio» solo se puede establecer retrospectivamente. En la primera fase, marcada por el reforzamiento mutuo, los actores del mercado son arrastrados por las percepciones y no se percatan de una creciente discrepancia entre sus opiniones y la realidad. Es posible poner a prueba las falsas ideas, pero el caso es que si pasan la prueba salen reforzadas. Ello ensancha el foso y se crean las bases para la reversión del proceso que terminará sobreviniendo. A pesar de que este desarrollo de los acontecimientos parece tener algo de inexorable, lo cierto es que los procesos de auge/recesión pueden ser abortados en cualquier estadio de su desarrollo, con lo que se minimizan, o se evitan, sus efectos adversos. En pocas situaciones se da la circunstancia de que una burbuja alcance la magnitud que tuvo la que marcó el auge de las tecnologías de la información que terminó en 2000. Mientras antes se consiga abortar un proceso de este tipo, mejor.

En mi opinión, la carrera en pos de la supremacía norteamericana que sigue la Administración Bush reúne las características propias de las burbujas. Hay una realidad subyacente: Estados

Unidos ocupa un papel dominante en el mundo. También hay una tendencia predominante, una apreciación errónea de la realidad subyacente, que he descrito como la forma burda de darwinismo social que concibe la vida en términos de lucha por la supervivencia y considera que la supervivencia del más apto viene determinada por la competencia y no por la cooperación. En el ámbito de la economía, son las empresas las que compiten; en el de las relaciones internacionales, son los estados. Ahora mismo, Estados Unidos ha emergido claramente como el más apto y se ha producido una interacción reflexiva entre la tendencia predominante y la realidad subyacente que ha generado un círculo virtuoso que ha reforzado a ambas. La elección del presidente Bush y el ascenso al poder de un grupo de ideólogos, cuyo objetivo es la consecución de la supremacía norteamericana por medios militares, trajo consigo una distorsión de la realidad. Con ellos, la búsqueda del interés propio se llevó demasiado lejos. Hasta entonces, los procesos que permitían autocorregir y auto-reforzar las tendencias, habían mantenido la situación dentro de límites de normalidad. Pero el ataque terrorista del 11 de septiembre brindó a los promotores de la supremacía norteamericana la oportunidad de arrastrar consigo al pueblo estadounidense y con la invasión de Irak nos internamos en un territorio «apartado del equilibrio».

Una cosa es dar campo libre libre a las empresas comerciales y otra muy distinta desencadenar el poder militar. La relación entre los negocios y el ejército ha existido desde siempre, y nunca ha dejado de estar bajo sospecha. El presidente Eisenhower se refería al complejo militar-industrial. El nexos que une a las grandes empresas con el ejército es capaz de corromper a ambos. La historia de Estados Unidos se ha mantenido relativamente ajena a esa influencia, porque se trata de un país que tuvo inicialmente un ejército muy modesto. Solo tras la Segunda

Guerra Mundial esas condiciones cambiaron y el presidente Eisenhower demostró ser lo suficientemente astuto como para advertir sobre los peligros que esa relación podía acarrear. En otros países, las conexiones entre las grandes empresas y el ejército fueron históricamente mucho más estrechas, como fue el caso de la Alemania imperial y Japón, donde propiciaron el surgimiento del fascismo.

Como hemos visto antes, los neoconservadores que articulaban el Proyecto para un Nuevo Siglo Norteamericano propugnaban un incremento de los gastos militares y muchos de ellos estaban asociados con la industria armamentística y las empresas dedicadas a la producción de crudo. Ejemplo de ello es Richard Perle, que no recibía salario alguno como presidente de la Dirección de la Política de Defensa, pero ganó mucho dinero gracias a su actividad como asesor corporativo. Dick Cheney fue presidente de Halliburton antes de asumir la vicepresidencia y son bien conocidos los lucrativos contratos que ha obtenido esa empresa en Irak. No es mi intención afirmar que la ideología neoconservadora está basada en intereses monetarios —no soy un neomarxista—, pero es evidente que hay una relación de doble sentido que los une.

Hasta hace poco tiempo, esa conexión se mantenía en los límites de la normalidad, como demuestra el escaso éxito en la aplicación de la agenda neoconservadora antes del 11 de septiembre. A pesar de la determinación de introducir un elemento de discontinuidad en la política exterior norteamericana, alejándola de la practicada por la Administración Clinton, el Departamento de Estado dirigido por Colin Powell consiguió mantener un importante grado de continuidad.

Pero entonces sobrevino la tragedia del 11 de septiembre y el proceso se adentró en un territorio «apartado del equilibrio». Como espero haber demostrado no fueron tanto los ataques te-

terroristas los que crearon una situación de anormalidad como la respuesta a ellos de la Administración Bush. El presidente Bush declaró la guerra al terrorismo, lo asoció con las armas de destrucción masiva y consiguió el mandato para invadir Irak. Las fuerzas de ocupación en Irak, por su parte, proporcionaron una diana adecuada a los terroristas y fue así como terminamos atrapados en el atolladero iraquí.

La gente no se dio cuenta de que declarar la guerra al terrorismo e invadir Irak no era la respuesta apropiada. Actualmente hay todavía muchas personas que consideran que los sucesos del 11 de septiembre justifican un comportamiento que sería inaceptable bajo una situación de normalidad. Los ideólogos de la supremacía norteamericana y el propio presidente Bush no dejan de insistir en que el 11 de septiembre cambió el mundo. Hasta que las funestas consecuencias de la invasión de Irak han aflorado la gente no ha comenzado a darse cuenta de que algo ha salido lamentablemente fatal.

Hemos caído en una trampa y es propio del funcionamiento de las trampas mantener atrapadas a las personas o animales que caen en ellas. Es preciso tener la cabeza muy clara para poder salir. Cuando se produjo el ataque de los terroristas suicidas, sus motivaciones nos parecían incomprensibles. Pero ahora se ha hecho un poco la luz a ese respecto: lo que querían era que reaccionáramos en la forma en que lo hicimos. Quizá nos entendían mejor de lo que nos entendemos a nosotros mismos.

Alguien que, como yo, ha propuesto la falibilidad radical, no puede adjudicar a nadie una gran capacidad de prever el futuro. Pero aun así, soy capaz de entrever vagamente cuál fue el plan magistral concebido por un imaginario genio del mal llamado Bin Laden. Según su punto de vista nuestra civilización es degenerada; es rica y poderosa, pero vive apartada de la verdadera fe. Por lo tanto, debe ser destruida para que la fe prevalezca. La úni-

ca manera de destruir nuestra civilización es explotar su debilidad: el miedo a la muerte. La manera en que nuestra civilización responderá a un ataque terrorista será lanzándose a pelear contra un enemigo invisible y esa invisibilidad del enemigo hará que nuestra reacción instintiva acarree numerosas víctimas inocentes. Las víctimas serán musulmanas, de manera que se producirá una radicalización del islam que conducirá a una confrontación global entre el islam y Occidente. Aunque Occidente goce de superioridad material, será el islam el que acabará triunfando porque tiene una ventaja competitiva: no teme a la muerte.

Hasta el momento los acontecimientos han colmado las más ambiciosas expectativas de ese supuesto Bin Laden. Las torres gemelas del World Trade Center terminaron cayendo, lo cual hizo que el ataque fuera más espectacular de lo que nadie hubiera imaginado. El presidente Bush respondió declarando la guerra al terrorismo. Está claro que el verdadero Bin Laden esperaba un ataque a Afganistán y por eso ordenó asesinar dos días antes del 11 de septiembre a Ahmed Shah Masud, el único comandante capaz de encabezar una campaña victoriosa contra los talibanes. La invasión de Irak fue un regalo inesperado. La presencia de soldados norteamericanos en suelo árabe está actuando como un imán que atrae desde todos los confines del mundo a los terroristas entrenados por Al Qaeda. La células durmientes despiertan. Se dice que de Arabia Saudí han desaparecido más de tres mil personas relacionadas con Al Qaeda. Algunos de ellos deben de estar ya activos en Irak. El presidente Bush tiene toda la razón cuando afirma que Irak se ha convertido en el principal frente de la guerra contra el terrorismo. Consciente o inconscientemente ha acabado haciendo el juego a los terroristas.

He intentado demostrar que si la reacción de la gente ha sido instintiva, los promotores de la supremacía norteamericana que

rodean al presidente Bush, en cambio, han seguido un plan maestro que ellos mismos elaboraron. Ya traían ese plan cuando llegaron a los puestos que hoy ocupan y cuando se produjo el ataque terrorista lo que hicieron fue adaptarlo a las circunstancias. De hecho, no han hecho otra cosa que explotar en su propio beneficio la reacción espontánea de la gente. Pero lo que no pudieron anticipar fueron los tristes resultados de su plan. Si se juzga el éxito de la Administración Bush en la consecución de la supremacía norteamericana según sus propios criterios, hay que concluir que esta ha sido un enorme fracaso.

Ambos planes maestros tienen algo en común, tanto entre ellos mismos como en relación con una burbuja del mercado de valores: al principio, son capaces de reforzarse mutuamente, pero terminan por ser contraproducentes porque están sustentados en una falsa interpretación de la realidad. Basta examinar detenidamente los dos planes maestros para corroborarlo. No es difícil apreciar el absurdo que entraña el plan de Al Qaeda de mantener la pureza del islam por medio del terrorismo, aunque parezca más lógico calificarlo de maligno que de erróneo. Y tenemos toda la razón en hacerlo. ¿Acaso hay algo peor que matar a inocentes en nombre de la religión?

Nos puede costar un poco más percatarnos del absurdo que entraña pretender la consecución de la supremacía norteamericana por medios bélicos, porque nos hemos acostumbrado a confiar en nuestro poderío militar y tendemos a magnificar la necesidad de fortalecerlo cuando sentimos amenazada nuestra propia existencia. Nos resistimos a pensar que nos guía una ideología, porque nos consideramos demasiado pragmáticos como para que nos suceda algo así. Pero lo cierto es que la ideología ha comenzado a jugar un papel anormalmente grande en la adopción de políticas de gobierno, como anormal es también la magnitud de la divergencia entre las opiniones acerca de la realidad y el es-

tado real de la situación en la que nos encontramos. Ello solo ha podido ocurrir mediante un proceso de mutuo reforzamiento que no ha hecho más que crecer a lo largo de los últimos años.

Eso es indudablemente lo que nos ha sucedido. El fundamentalismo del mercado se alió con el fundamentalismo religioso y juntos consiguieron adueñarse del Partido Republicano. La ideología del darwinismo social se vio reforzada por la globalización, primero, y por el colapso del sistema soviético, después. Pero hasta la elección del presidente George W. Bush el pragmatismo de los realistas geopolíticos no dio paso al celo revolucionario de los promotores de la supremacía norteamericana, de la misma manera que fue hasta el 11 de septiembre que los supremacistas consiguieron salirse con la suya.

Tampoco conviene que exageremos la analogía entre la voluntad de imponer la supremacía norteamericana y la burbuja del mercado de valores, porque no se trata de una correlación perfecta. Sin embargo, si le damos a esa analogía el tratamiento de falacia fértil sí que podemos extraer algunas conclusiones valiosas.

En el estadio primario de desarrollo de la burbuja, los participantes no son conscientes del absurdo que entrañan sus convicciones; por el contrario, la realidad parece confirmar sus percepciones. Solo en una fase posterior la divergencia entre las expectativas y la situación real se va haciendo evidente. Entonces tiene lugar un momento revelador que da paso al cambio de rumbo. Este cambio de rumbo va ganando fuerza progresivamente en la dirección contraria y la magnitud de los daños que causará dependerá de cuánto se haya inflado la burbuja.

Lo más importante que hay que recordar con respecto a una burbuja es que en ella no hay nada que sea predestinado. Los procesos de auge/recesión pueden ser abortados en cualquier momento de su desarrollo y cuanto antes se rompan, menores serán

sus efectos perniciosos. De hecho, los precios de los valores en Bolsa están sujetos a fluctuaciones diarias sin que ello implique un daño para nadie. Solo cuando se suspende o se suprime el pensamiento crítico puede generarse una situación en la que la interacción reflexiva entre la realidad y la interpretación que hacemos de ella puede escaparse de las manos. Eso es precisamente lo que sucedió tras el 11 de septiembre.

¿En qué momento exacto de ese proceso reflexivo nos encontramos ahora? Ahora estamos o en el momento de la verdad o en el de una puesta a prueba que, si se pasa con éxito, reforzaría la tendencia. No sabremos cuál de esas alternativas es la que verdaderamente se aplica a la situación actual hasta que no se realicen las próximas elecciones presidenciales.

El atolladero de Irak debería servir para hacer de este el momento de la verdad. Sean cuales fueren las justificaciones para derrocar a Sadam, no hay duda alguna de que invadimos Irak basándonos en falsos presupuestos. Consciente o inconscientemente, el presidente Bush engañó al pueblo y al Congreso norteamericanos e hizo caso omiso de las opiniones de nuestros aliados. El foso que se ha abierto entre las expectativas de la administración y el estado actual de la situación no podría ser mayor. La falacia que entrañaba la declaración de guerra al terrorismo se ha demostrado en Irak sobre el terreno. A nuestros soldados se les ha obligado a realizar tareas policiales vestidos de combate y los están matando. No solo hemos arriesgado la vida de nuestros soldados, sino también la capacidad combativa de nuestras fuerzas armadas.¹ Estamos empeñados en una tarea que nos supera y ello ha comprometido nuestra capacidad para ejercer nuestro poder. Y mientras, los lugares del mundo en los que deberíamos manifestar nuestro poderío se multiplican: Corea del Norte está cons-

1. Para un buen análisis de esta cuestión, cf. Wesley Clark, *Winning Modern Wars: Iraq, Terrorism and the American Empire*, PublicAffairs, Nueva York, 2003.

truyendo armas nucleares abiertamente e Irán lo hace de forma clandestina. Los talibanes se están reagrupando en las áreas controladas por los pashtun en Afganistán. El coste de la ocupación y la previsión de vernos atrapados en una situación de guerra permanente está comenzando a pesar sobre nuestra economía, lo que nos impide ocuparnos de toda una serie de acuciantes problemas tanto globales como internos. Si se necesitara una prueba de que el sueño de la supremacía norteamericana que propugnan los neoconservadores es una equivocación, ahí está el atolladero iraquí para demostrarlo.

Desgraciadamente, Al Qaeda no ha alcanzado todavía su momento de la verdad. Su plan maestro continúa todavía en el estadio de reforzamiento, debido a la respuesta que dimos al ataque del 11 de septiembre. En lugar de disminuir la amenaza terrorista, la guerra contra el terrorismo lo que ha conseguido es que esta se incremente. Actualmente, nos hallamos atrapados en Irak, y nos será muy difícil escapar de esa trampa. De hecho, tampoco la retirada de Irak es una opción válida, puesto que otorgaría la victoria a los terroristas y ocasionaría un daño irreparable a nuestra posición en el mundo. Aunque el clamor a favor de una retirada tenderá a crecer, hacerlo implicaría una catástrofe comparable a la de Vietnam.

¿Qué dirección podemos tomar ahora? Ya he venido insistiendo en que la historia no está predeterminada. Puedo considerar varios escenarios. En uno de ellos, la Administración Bush consigue dominar y estabilizar la situación en Irak. En otro, la Administración Bush reconoce los errores en que ha incurrido e intenta corregirlos apartando a los ideólogos de la supremacía norteamericana que se han hecho con el Departamento de Defensa. La manera en que se están desarrollando actualmente las cosas parece situarse entre esos dos escenarios. El presidente Bush intentará resolver la situación consiguiendo una mayor im-

plicación de los iraquíes y Naciones Unidas. La práctica demuestra que las cuestiones de política exterior no son decisivas para ganar unas elecciones. Afganistán ya ha abandonado los titulares de prensa y si se consigue que Irak pase a un tercer plano y la economía comienza a mostrar signos de recuperación, el presidente Bush puede tener esperanzas de resultar reelegido. Entonces podría aprender de los errores en los que incurrió durante su primer mandato y recuperar la continuidad en materia de política exterior que Colin Powell intentó mantener en el Departamento de Estado.

Pero no creo que sea realista imaginar un escenario como ese. Nos hemos internado demasiado lejos en un territorio «apartado del equilibrio», como para volver al anterior estado de cosas. La posición de Estados Unidos en el mundo ha sufrido un daño demasiado importante y la oposición a Estados Unidos, no solo en Irak, sino en todo el mundo, ha alcanzado cotas muy elevadas. Todos los demás problemas que aquejan al capitalismo global y que la Administración Bush ha ido apartando, continuarán aflorando.

Me inclino por un tercer escenario. Un escenario basado en una profunda reconsideración del papel de Estados Unidos en el mundo siguiendo las líneas que he esbozado a lo largo de este libro. Ello requeriría no solo el rechazo al presidente Bush en las urnas, sino también la adopción de una visión más positiva del papel que le corresponde a Estados Unidos. No será fácil convencer al mundo de que hemos cambiado radicalmente —recordemos cómo fracasó Gorbachov cuando intentó convencernos de lo mismo—, pero es preciso que hagamos el esfuerzo si queremos escapar de este círculo vicioso de escalada de la violencia.

Epílogo

Entre los meses de junio y octubre de 2003, mientras escribía este libro, los acontecimientos que se han sucedido en el mundo han seguido la trayectoria típica de un proceso auge/recesión. Ahora podemos afirmar que la posguerra iraquí ha sido el momento de la verdad y no una prueba pasada con éxito que refuerza la tendencia vigente. Ahora es posible evaluar el empeño en la supremacía norteamericana que persigue la Administración Bush como lo que realmente es: una aberración peligrosa. La corriente está cambiando. La gente que cerró filas tras el presidente después del 11 de septiembre está comenzando a darse cuenta de que ha sido engañada. El alineamiento incondicional de ayer está dando paso a la ira. Las encuestas muestran un respaldo al presidente Bush que se mantiene alrededor del 50 por ciento, pero lo más probable es que se hunda proporcionalmente a su mejor momento antes de que el proceso concluya. Mi modelo auge/recesión me permite confiar en que en 2004 será rechazado en las urnas, con todas las reservas que hay que aplicar a este modelo.¹

Lo más importante ahora es que retengamos el principal mensaje de este libro: derrotar al presidente Bush en las urnas no es

1. Ya en una ocasión anterior realicé una predicción categórica: en 1997, cuando predije el colapso inminente del sistema capitalista global. Tuve que tragarme mis palabras. Esta vez me aseguraré de hacer todo lo posible para que lo inevitable termine sucediendo.

suficiente. Lo que tenemos que hacer es mostrar nuestro repudio a la doctrina Bush y adoptar una visión más progresista del papel que le toca jugar a Estados Unidos en el mundo. Debemos extraer una lección de la aberración que ha sido la presidencia de George W. Bush. Las sociedades abiertas progresan siguiendo el paradigma de la prueba y el error. El revés que hemos sufrido debe conducirnos a seguir políticas más constructivas y marcadas por la cooperación.

Apéndice: mi marco conceptual

REFLEXIVIDAD

Mi punto de partida nace en la idea de que nuestra comprensión del mundo que habitamos es esencialmente errónea. Esta observación, dicha así, parece algo trillado, pero una vez que profundicemos en todas sus implicaciones, nos permitirá comprender muchas más cosas.

Cuando afirmo que nuestra comprensión del mundo en que vivimos es inherentemente imperfecta, me refiero fundamentalmente a la diferencia que existe entre el tipo de situaciones sociales en las que participamos y los fenómenos naturales que ocurren independientemente de lo que pensemos, aunque se extiende también a la comprensión de la realidad en su sentido más amplio, que es el tema tradicional de la especulación filosófica.

La participación interfiere con nuestra capacidad para obtener conocimiento. El conocimiento requiere asentarse sobre enunciados verdaderos, que, a su vez, deben corresponderse con los hechos. Si los hechos van a servir de criterio con que juzgar la validez o la veracidad de los enunciados, es preciso que sean independientes de los enunciados que se refieren a ellos. Los ríos siempre fluyen pendiente abajo, con independencia de lo que se diga de ellos. Pero las situaciones en las que participantes que piensan no consisten únicamente en tales hechos; también incluyen los acontecimientos que ocurren durante el proceso de pensamiento.

tecimientos que se ven influenciados por el pensamiento de los participantes. Que alguien sea o no mi enemigo depende en buena medida de lo que yo diga y haga.

Como participantes pensantes podemos influenciar la situación en la que participamos, lo que supone que la situación en sí misma no puede servir como criterio independiente para juzgar la validez de nuestra interpretación. Incluso en el caso de que nuestros pensamientos o enunciados consigan adecuarse a los hechos, esa mera coincidencia no los convierte en verdaderos, ya que puede ser fruto de nuestra habilidad para modificar la situación más que de nuestra habilidad para observar la verdad. Mientras no exista un criterio independiente, nuestro entendimiento nunca puede ser completamente calificado como conocimiento.

Sin embargo, eso no quiere decir que el conocimiento nos sea inalcanzable. Podemos emitir juicios verdaderos sobre situaciones en las que no estamos implicados, e incluso somos capaces de alcanzar un mayor o menor grado de verdad respecto a las situaciones en que sí lo estamos. No obstante, siempre habrá una cierta divergencia entre la realidad y nuestra visión del mundo y esa divergencia es en sí misma parte de la realidad. Eso es lo que hace que la realidad sea tan complicada, que siempre excederá los límites de nuestra comprensión. La realidad es como una diana inóvil que se mantiene siempre más allá de nuestro alcance. La participación y la comprensión se interfieren mutuamente haciendo que nuestra comprensión de la realidad sea inherentemente imperfecta y que nuestras acciones tengan consecuencias no previstas. Llamo *reflexividad* al tipo de conexión bidireccional que se produce entre el pensamiento y la realidad, y esa es la piedra angular de mi marco conceptual.

FALIBILIDAD RADICAL

En su libro *La lógica de la investigación científica y otros ensayos*,* Karl Popper afirma que ni siquiera el conocimiento científico puede pretender erigirse en una verdad última. Las teorías científicas no pueden verificarse jamás; son de carácter hipotético y aunque estén respaldadas por experimentos, deben aceptarse solo como verdades provisionales, puesto que por muy numerosas que sean las pruebas que las corroboren, nada permite anular la posibilidad de que en el futuro surja alguna nueva prueba que las contradiga. Entre la verificación y la falsabilidad se produce una asimetría que hace que cualquier verdad última quede siempre lejos de nuestro alcance.

Yo creo que el descubrimiento de esa asimetría es la mayor contribución de Popper a la filosofía. Resuelve el de otra manera insoluble problema de la inducción. Si nos planteamos, por ejemplo, cómo se puede probar que el sol saldrá siempre por el este a partir del hecho de que siempre lo ha venido haciendo así, la solución de Popper consiste en eliminar la necesidad de verificación al declarar todas las generalizaciones científicas como provisionalmente válidas, una provisionalidad que se debe a que son susceptibles de ser declaradas falsas mediante la experimentación. Solo las generalizaciones que puedan ser probadas mediante la experimentación podrían considerarse como científicas.

Lo que yo he hecho es llevar el marco conceptual popperiano más allá del ámbito de la metodología científica. Lo he aplicado a las situaciones sociales y he llegado a la formulación de una hipótesis más radical que la de Popper. Popper afirma que podemos estar equivocados. Yo sostengo que, en cuanto participantes, es-

* Trad. cast., Tecnos, Barcelona, 1973.

tamos destinados a estar equivocados de una manera u otra, si bien la magnitud y naturaleza de nuestro error puede variar. Llamamos a esa idea *postulado de la falibilidad radical*.

En estrecha relación con este postulado he elaborado el concepto de *falacias fértiles*. Podemos comenzar con una idea válida y, una vez que la hemos encontrado útil, extenderla a otras áreas en las que no es aplicable. Las ciencias naturales, por ejemplo, han alcanzado resultados impresionantes; por lo tanto, hemos aplicado sus métodos y los criterios por los que se rigen al estudio de los fenómenos sociales, aunque las situaciones que se producen en la sociedad difieren de los fenómenos naturales, debido a que las primeras incluyen a participantes dotados de razón y que basan sus decisiones en una comprensión imperfecta de las cosas. Eso convierte a un método que ha hecho maravillas en el estudio de la naturaleza en un método hasta cierto punto engañoso aplicado al campo social. Es este el sentido en el que se puede considerar el método científico como una falacia fértil.

Al mismo tiempo, el atractivo de una idea no tiene por qué depender de su validez. Las sociedades primitivas, por ejemplo, dotaban de espíritu a los objetos inanimados para atribuir después las enfermedades a la presencia de malos espíritus. Según los parámetros del conocimiento científico, sabemos que esas ideas eran falsas, pero lo cierto es que satisfacían claramente a quienes creían en ellas. Lo propio sucede con las mitologías. Las religiones, por su parte, satisfacen a los creyentes, pero no a los agnósticos. Algunos modos de percepción o formas de expresión son capaces de inflamar la imaginación artística, pero generalmente la idea motriz termina por agotarse. A menudo, las deficiencias de una idea preponderante favorecen el surgimiento de otra idea que puede ser considerada su contraria. Eso fue lo que sucedió, por ejemplo, con el fundamentalismo del mercado, que ha extraído su fuerza de los fracasos del socialismo. Con-

sidero que toda nuestra civilización es un producto de las falacias fértiles. Y por supuesto no se me escapa el hecho de que esta idea en sí misma es, en el mejor de los casos, otra falacia fértil.

SOCIEDAD ABIERTA

Como participantes de una situación social determinada, debemos tener ciertas creencias sobre las que fundamentar nuestras acciones. ¿Qué hacemos y sobre qué base actuamos si aceptamos que nuestras creencias son probablemente falsas o, al menos, son representaciones incompletas de la realidad? La respuesta es la misma que dio Popper a propósito del método científico. Debemos considerar que nuestras creencias son verdades provisionales y tratarlas como tales, dejándolas abiertas a cualquier revisión. Ese es el principio fundacional de la sociedad abierta.

Una sociedad abierta es siempre susceptible de ser mejorada. Su fundamento radica en el reconocimiento de que la gente tiene opiniones e intereses divergentes y de que nadie está en posesión de la verdad última. Por lo tanto, se le debe conceder a la gente el mayor grado posible de libertad, de manera que puedan desarrollar los intereses que les apetezcan, siempre que estos se puedan conciliar con el resto de los intereses existentes en el marco social. Una sociedad abierta necesita proveerse de instituciones que permitan la convivencia pacífica entre personas que tienen opiniones e intereses divergentes. Los mercados permiten que las personas defiendan sus intereses *privados* mediante el libre intercambio con los demás, pero no están concebidos para ocuparse de los intereses *comunes*, como es el caso del mantenimiento de la paz, la protección del medio ambiente o el mantenimiento de los propios mecanismos del mercado. La gestión de dichos intereses comunes requiere instituciones políticas y es aquí

donde se hace patente el dilema de la falibilidad, porque es preciso tomar decisiones que pueden estar equivocadas, por lo que se precisa de un mecanismo que permita introducir las correcciones necesarias. Y como por definición la perfección es inalcanzable, se necesita de un mecanismo que corrija el mecanismo *ad infinitum*.

Se trata de un dilema sin solución. Quienes declaran haber encontrado una solución definitiva están destinados a estar equivocados y solo podrán imponer su visión del mundo reprimiendo las opiniones alternativas y destruyendo lo más valioso que tiene la sociedad abierta: la libertad de pensamiento, de expresión y de elección. Nadie puede determinar en abstracto cuáles son los límites precisos de esas libertades. Eso solo pueden decidirlo las personas que viven en la sociedad abierta. No existe ningún modelo único de ordenamiento social que todos deban imitar.

EL PRINCIPIO DE LA INCERTIDUMBRE HUMANA

La falibilidad afecta tanto a nuestro pensamiento como a la realidad que intentamos comprender. Las falacias fértiles pueden hacer mucho a la hora de modelar el mundo que habitamos. La historia ha sido testigo tanto de las herejías de la Edad Media como de la lucha entre el capitalismo y el comunismo durante la Guerra Fría. La mayoría de las ideas o instituciones cuya existencia nos parece perfectamente natural no resistirían el menor análisis crítico. Influidos por las ciencias naturales, hemos llegado a concebir la realidad como algo bien conformado, en el sentido de que obedece a una serie de reglas que son coherentes entre ellas. Ese esquema parece ser verdadero en lo que respecta a los fenómenos naturales, pero no para las situaciones en las que toman parte entes pensantes.

La falibilidad radical de los participantes introduce un elemento de incertidumbre en las situaciones en que participan. Llamo a esto el *principio de la incertidumbre humana*. Este principio es similar al principio de incertidumbre de la física cuántica, pero añade un elemento adicional: el descubrimiento que hizo Heisenberg del principio de incertidumbre (la imposibilidad de medir simultáneamente la posición y el momento lineal de un electrón) no cambió ni un ápice el comportamiento de las partículas, mientras que el descubrimiento o la introducción del principio de la incertidumbre humana en las ciencias sociales puede alterar el comportamiento de los humanos que participen en un proceso. El ejemplo más obvio de ello es la teoría de la historia de Marx, que Karl Popper tuvo muy presente durante la redacción de *La sociedad abierta y sus enemigos*. El objetivo de Marx era modificar el curso de la historia haciendo una predicción sobre su futuro. En realidad, el ejemplo de Marx no es más que uno entre muchos: la teoría económica dominante, con su formulación de la mano invisible, también tiene un papel ambivalente; por una parte, se presenta como una teoría científica, y, por otra, ha ejercido una influencia determinante a la hora de conformar el sistema capitalista global existente.¹ Si se admite que quienes mejor sirven al interés común son las personas ocupadas en la consecución de su beneficio personal, eliminar toda interferencia del Estado o, peor aún, de cualquier autoridad internacional, en las actividades del mercado sería, precisamente, una acción de interés común. Ese ha sido el principio rector de la globalización.

En ese mismo molde encaja la ideología de la supremacía norteamericana que promueve el sector dominante de la Adminis-

1. Por cierto, la lectura del análisis de la globalización que hace Marx en el *Manifiesto Comunista*, publicado en 1848, resulta muy interesante hoy en día. Karl Polanyi ha emprendido una lectura de ese tipo en *The Great Transformation*, Beacon Press, Boston, 1989.

tración Bush. En una de las exposiciones más convincentes de la doctrina, el neoconservador Robert Kagan afirma que la divergencia entre Europa y Estados Unidos respecto al uso de la fuerza militar está basada en el hecho de que Europa es débil, mientras que Estados Unidos es fuerte. Ello conduce a que Europa tenga tendencia a inclinarse por favorecer la cooperación internacional y Estados Unidos, por el contrario, sea más dado a practicar una política exterior vigorosa. Según Kagan, «los norteamericanos son de Marte, mientras que los europeos son de Venus».² Vale la pena subrayar el hecho de que Kagan y sus compañeros de viaje utilizan una argumentación neomarxista, puesto que aceptan que las condiciones materiales determinan la superestructura ideológica. De hecho, persiguen un objetivo similar al que tenía el propio Marx: pretenden influir sobre el curso de la política y después justificarlo en aquellos aspectos en que han tenido éxito al hacerlo. Y la verdad es que el éxito que han tenido ha sido enorme. La doctrina marxista ha perdido el favor del público mientras que Kagan es ampliamente aclamado, a pesar de las raíces neomarxistas de su pensamiento, y Estados Unidos está entregado de lleno a una fútil y perniciosa carrera en pos de la supremacía revestida de argumentos que parecen respetables.

El neomarxismo, el neoconservadurismo y el fundamentalismo del mercado padecen de un mismo mal. Los tres están anclados en la ciencia decimonónica, que había adoptado una visión determinista del mundo. Charles Darwin sostuvo que la evolución de las especies dependía de la lucha por la supervivencia. Karl Marx sostuvo que las condiciones materiales determinan la superestructura ideológica, que es lo mismo que afirmar que la ideología dominante depende de los intereses de la clase domi-

2. Robert Kagan, *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 2003. [Trad. cast.: *Poder y debilidad: Europa y Estados Unidos en el nuevo orden mundial*, Taurus, Madrid, 2003.]

nante. La economía clásica, por su parte, estableció que la búsqueda ilimitada del beneficio propio garantiza una distribución óptima de los recursos. La combinación de esas tres ideas ha dado pie a una ideología que combina la fe en los mercados con la fe en la supremacía norteamericana. Según esta ideología, Estados Unidos habría triunfado en la lucha por la supervivencia gracias a que dio campo libre a las fuerzas del mercado, y tal triunfo prácticamente nos obliga ahora a imponerle al mundo nuestros intereses y nuestro punto de vista. Pero resulta que la ciencia ha evolucionado bastante desde el siglo XIX.

La ciencia moderna ya no se apoya en una visión determinista del universo. La supervivencia del más apto no está determinada únicamente por la competencia, ni las ideas de la gente están determinadas únicamente por sus intereses materiales, como tampoco los mercados financieros conducen al equilibrio. La ideología de la supremacía norteamericana, que tiene sus raíces en Darwin y Marx, es una ideología caduca y falaz, que ignora los principios rectores de la sociedad abierta: el principio de la incertidumbre humana y el postulado de la falibilidad radical.

Para finalizar, debo subrayar que las teorías basadas en el principio de la incertidumbre humana también son susceptibles de incurrir en el error, pues, de lo contrario, invalidarían el principio que las sustenta. Uno de los defectos que se les puede imputar es la incapacidad que tienen para elaborar ciertas predicciones. Por otra parte, el hecho de que se abstengan de hacer falsas promesas y que se mantengan abiertas a cualquier modificación introducida por la experiencia, las convierte en una representación más fiel de la realidad que supera a las representaciones elaboradas por las teorías deterministas. Las sociedades abiertas son más receptivas a las mejoras que las sociedades cerradas. Por último, tampoco mi concepto de falacias fértiles pretende ser otra cosa que una falacia fértil.

Si nuestra comprensión es inherentemente errónea, el alcance de nuestra mala comprensión tiene una enorme importancia. Esta idea me ha llevado a examinar cada argumento desde todos los ángulos. Soy especialmente sensible a las distorsiones deliberadas que suponen expresiones como «la guerra contra el terrorismo» y «armas de destrucción masiva», por no hablar de otras que son todavía más tendenciosas, como es el caso de «aborto de nacimiento parcial» o *death tax* (impuesto de muerte o mortal), que es la denominación que da al impuesto de sucesiones la presente administración. Pero incluso en los casos en que esas distorsiones manipulativas consiguen llevarse a cabo con éxito, existe la posibilidad de que se produzcan divergencias entre los resultados y las expectativas que se habían creado. La invasión de Irak, por ejemplo, se realizó mediante el uso de mentiras deliberadas, pero los resultados de la invasión divergen notablemente de los que preveían y deseaban los artífices de la campaña.

LA ALQUIMIA DE LAS FINANZAS

Con el objetivo de alcanzar una mejor comprensión de los mercados financieros, he aplicado a estos mi percepción básica de la inevitable divergencia que se produce entre la realidad y las interpretaciones que se hacen de ella. La doctrina económica dominante ha sido construida sobre la convicción de que las personas saben qué es lo que les conviene, pero como ya he explicado antes, las personas implicadas en un proceso no pueden basar sus decisiones en un conocimiento fidedigno de la situación. Como actúan a partir de una comprensión imperfecta, sus acciones pueden tener consecuencias inesperadas. Esas consecuencias inesperadas introducen un elemento de incertidumbre en el curso de los acontecimientos y hacen que sea muy difícil que la teoría

económica pueda realizar determinadas predicciones. Los economistas han pretendido salvar ese obstáculo alegando que los propios mercados son más sabios que cualquier individuo y que los mercados financieros siempre tienden al equilibrio. Las fluctuaciones que afectan a los mercados financieros, por lo tanto, se achacan a lo que llaman conmociones exógenas o ruidos en el sistema. Pero lo cierto es que tales conceptos apenas sirven para reconciliar una teoría fallida con la realidad.

El principio de la incertidumbre humana me lleva a una interpretación diferente. Las personas que operan en el mercado financiero funcionan siguiendo una tendencia o una percepción distorsionadas y es precisamente esa tendencia la que acaba determinando los precios que prevalecen en los mercados financieros. Y eso no es todo. Los propios mercados financieros juegan un papel activo en la determinación de los supuestos fundamentos que supuestamente deben reflejar. Entre la realidad y la percepción de los participantes se produce una interacción reflexiva, o de doble sentido, que no conduce necesariamente al equilibrio. En ocasiones, esa interacción conduce más bien a un proceso de auge/recesión. Lo que distingue a los procesos de auge/recesión, llamados también burbujas, de las fluctuaciones aleatorias es que después de un período de auge/recesión las condiciones no regresan al punto de partida. Para comprender el funcionamiento de los mercados financieros hay que abandonar la idea de que los caracteriza una tendencia eterna e intemporal que conduce al equilibrio y entenderlos como un proceso histórico interminable cuyos derroteros son realmente inciertos. Ya he expuesto esta teoría en otro libro. Aquí me voy a limitar a anotar las diversas etapas que sigue el desarrollo de una burbuja típica del mercado financiero, porque creo que se trata de un patrón de gran relevancia para comprender la carrera en pos de la supremacía norteamericana en que se halla empeñada la Administración Bush.

El proceso comienza cuando una tendencia predominante y un prejuicio predominante se refuerzan mutuamente. Cuando el prejuicio se hace más pronunciado, se vuelve más susceptible a ser corregido por la evidencia. Mientras la tendencia pase la prueba servirá para reforzar el prejuicio, que puede así llegar a estar muy alejado de la realidad. Finalmente, llega el momento de la verdad en que los participantes cobran conciencia de la falla que separa sus opiniones de la realidad. Comienza entonces un período de ocaso, en que la tendencia deja de estar reforzada por la creencia. Llega el momento en que la tendencia también se revierte y se pone en marcha un proceso de autorreforzamiento en dirección contraria. Dependiendo de hasta dónde haya llegado el proceso de auge y recesión, las consecuencias del cambio de rumbo pueden ser bastante catastróficas, parecidas al estallido de una burbuja.

Índice onomástico

- Abrams, Elliott, 24
Albright, Madeleine, 119
Al-Joei, Abdul Majid, 73
Allende, Salvador, 166
Alyev, Ilham, 61n
Annan, Kofi, 76, 112
Arafat, Yaser, 36, 55
Arbor, Ann, 143n
Armitage, Richard, 61n
Ashcroft, John, 11, 29, 44, 50-51, 53
Athens, Lonnie H., 35n
Axelrod, Robert, 143n
- Baker, James A., 72n, 81, 169
Bauer, Gary, 24
Bennett, William J., 24
Biden, Joseph, 68
Bin Laden, Osama, 29, 34, 57-58, 184-185
Blair, Tony, 30, 66, 158, 174
Blix, Hans, 69
Bono (estrella del pop), 144
Brown, Cynthia, 51n
Bush, George H. W., 83
- Bush, George W., 9-10, 13, 19-20, 25-30, 32, 38, 40-41, 46-47, 49-51, 54n, 58, 62, 66-67, 70-73, 76-77, 78-82, 85-86, 93, 116, 119, 130, 133, 143-144, 164, 172, 176, 182, 184-185-192
Bush, Jeb, 24
- Castro, Fidel, 169
Chalabi, Ahmed, 73
Chammah, Albert M., 143n
Chang, Nancy, 50, 51n
Chávez, Hugo, 128
Cheney, Dick, 24, 25n, 183
Chirac, Jacques, 30, 40, 69-70
Clark, Wesley, 76n, 188n
Clinton, Bill, 24, 41, 48-49, 75, 79, 174-175
Cohen, Eliot A., 24
Collier, Paul, 106n, 134n, 146, 153-154
Crvenkovski, Branko, 137n
- Darwin, Charles, 200-201

- Decter, Midge, 24
 Dinmore, Guy, 61n
 Dobriansky, Paula, 24
 Dollar, David, 134n

 Eisenhower, Dwight, 182-183

 Feingold, Russell, 51
 Forbes, Steve, 24
 Friedberg, Aaron, 24
 Fromm, Erich, 35n
 Fujimori, Alberto, 128
 Fukuyama, Francis, 24, 25n

 Gadafi, Muammar el-, 128
 Gaffney, Frank, 24, 25n
 Gallup, John Luke, 118n
 Gephardt, Richard, 67
 Ghani, Ashraf, 56n
 Goldwater, Barry, 31
 Gorbachov, Mijail, 169-171, 190
 Greenspan, Alan, 83

 Hayek, Friedrich, 173
 Heisenberg, Werner, 199
 Helms, Jessie, 144
 Hitler, Adolf, 35
 Hoge, Warren, 43n
 Howard, Michael, 34n
 Husein, Sadam, 9, 38-39, 41, 44,
 54-55, 64-66, 68-71, 73-74,
 77, 188
 Ibrahim, Said, 81, 149-150
 Ikle, Fred C., 24, 25n

 Jatami, Mohammed, 55
 Jones, Brian, 43n

 Kagan, Donald, 24, 25n
 Kagan, Robert, 200
 Karimov, Islam, 61, 128
 Karzai, Hamid, 56, 58
 Kelly, David, 43n
 Kennedy, John F., 97
 Khalilzad, Zalmay, 24
 Kim Dae Jung, 47
 Kirkpatrick, Jean, 166
 Kissinger, Henry, 92, 137, 161
 Korb, Lawrence J., 165n
 Kyi, Aung San Suu, 79

 Lake, Anthony, 174
 Leontief, Wassily, 170
 Libby, I. Lewis, 24, 25n
 Lichtblau, Eric, 53n
 Lieberman, Joseph, 67
 Lugar, Richard, 68
 Lysenko, Trofim, 168

 MacAskill, Ewen, 38n
 Marsilio de Padua, 111n
 Marx, Karl, 199-201
 Masud, Ahmed Shah, 185
 Meciar, Vladimir, 138
 Mellinger, Andrew D., 119n
 Mengele, Josef, 168n
 Milosevic, Slobodan, 117, 138,
 148
 Mugabe, Robert, 35, 79, 128,
 149

- Muhammad, Mahathir bin, 35
 Musharraf, Pervez, 61-62
- Nazarbaiev, Nursultan A., 156
 Neier, Aryeh, 49n
- Orwant, Carol J., 143n
 Orwell, George, 27
- Padillo, José, 44
 Patten, Chris, 72n
 Perle, Richard, 183
 Pleskovic, Boris, 119n
 Podhoretz, Norman, 24, 25n
 Polanyi, Karl, 199n
 Popper, Karl, 11, 29, 165n, 173, 195, 197, 199
 Powell, Colin, 69, 183, 190
 Prodi, Romano, 170
 Putin, Vladimir, 62
- Quayle, Dan, 24, 25n
- Rabin, Isaac, 36, 175
 Rapoport, Anatol, 143n
 Rashid, Ahmed, 59n
 Reagan, Ronald, 98-99, 166, 173
 Richelieu, cardinal, 92
 Rizhkov, Nikolai, 170
 Rodman, Peter W., 24, 25n
 Rodrik, Dani, 101n
 Roosevelt, Franklin D., 44, 162, 166n
 Rosen, Stephen P., 24, 25n
 Rove, Karl, 83, 85
- Rowen, Henry S., 24, 25n
 Rubin, Barnett, 56n
 Rumsfeld, Donald, 24, 30, 40, 58-59
- Sachs, Jeffrey, 118, 119n
 Sajarov, Andrei, 126
 Sala i Martín, Xavier, 157n
 Sanger, David E., 48n
 Schroeder, Gerhard, 39
 Scrowcroft, Brent, 72n
 Sharon, Ariel, 36
 Shmeliov, Nikolai, 169
 Snowe, Olympia, 32n
 Somoza, Anastasio, 166n
 Soros, George, 12n, 119, 140n, 143n
 Stiglitz, Joseph E., 119n
 Strauss, Leo, 164, 165n
 Subramanian, Arvind, 157n
- Thatcher, Margaret, 98-99, 173
 Tadjman, Franko, 138
- Voinovich, George, 32n
- Weber, Vin, 24, 25n
 Weigel, George, 24, 25n
 Wintour, Patrick, 38n
 Wolfowitz, Paul, 24, 63-65, 164
 Woodward, Bob, 33n, 64, 65n
- Yavlinski, Grigori, 170
 Yeltsin, Boris, 62
- Zoellick, Robert, 169



ARENA ABIERTA es una colección dirigida a un público amplio interesado por temas de actualidad en el campo de la historia, la sociología, la ciencia, la política, la economía o las nuevas tecnologías, y está abierta al ensayo, la biografía o el reportaje de investigación periodística. ARENA ABIERTA quiere proponer los temas más relevantes del mundo que nos rodea, expuestos por autores acreditados en su área de conocimiento, con un estilo informativo y accesible.

Otros títulos en ARENA ABIERTA

LA SONRISA AMERICANA

Una meditación sobre el imperio
estadounidense

Xavier Mas de Xaxàs

ESPAÑOLES EN EL HOLOCAUSTO

Vida y muerte de los republicanos en
Mauthausen

David Wingeate Pike

LOS OLIGARCAS

Poder y dinero en la nueva Rusia

David E. Hoffman

SALAM PAX

El internauta de Bagdad

LA AZNARIDAD

Por el imperio hacia Dios o por Dios
hacia el imperio

Manuel Vázquez Montalbán

EL LIBRO NEGRO DE LAS MARCAS

El lado oscuro de las empresas globales

Klaus Werner y Hans Weiss

DE BRAZOS CRUZADOS

El fracaso de la ONU en los conflictos
internacionales

Linda Polman

En este imprescindible análisis del papel de Estados Unidos en el mundo posterior al 11 de septiembre, George Soros cuestiona la política exterior de la administración Bush, que ve como una forma burda de darwinismo social al ignorar el papel de la cooperación en la supervivencia del más apto.

A partir de su experiencia en los mercados financieros, Soros plantea una analogía entre la bolsa de valores y la actual política exterior de Estados Unidos. La posición dominante de Estados Unidos en el mundo es parecida a una burbuja en el mercado bursátil, que en este caso sería la doctrina Bush del ataque preventivo y de la supremacía militar como instrumento de política exterior. Pero Soros advierte que las burbujas siempre se rompen, y especula que cuando esto ocurra la supremacía estadounidense sufrirá consecuencias devastadoras.

Pero Soros hace algo más que criticar la dirección en que Bush lleva a Estados Unidos y al mundo. En la segunda parte del libro propone una doctrina alternativa de compromiso multilateral y de acción preventiva basada en una mayor asistencia internacional y en mejores y más justas reglas de comercio.

«Un libro inspirado y polémico escrito por un hombre que pretende defender apasionadamente los valores norteamericanos de la amenaza que supone la negligente arrogancia de la administración Bush. George Soros demuestra con brillantez cómo los mecanismos que nos han hecho fuertes —capitalismo de mercado, el imperio de la ley y nuestra autoridad moral— están en peligro debido a la actitud supremacista de algunos en Washington. Se trata de una crítica oportuna, urgente y esencial que ofrece las soluciones adecuadas para prevenir un fracaso catastrófico de la influencia de Estados Unidos en el mundo.»

JOSEPH STIGLITZ, premio Nobel de economía 2001

Distributed by **Random House, Inc**

US \$ 14.95

ISBN 0-30727-366-0



5 1 4 9 5



9 780307 273666

www.editorialdebate.com



P9-AKA-174