

Orden internacional: ¿uno o varios? Neoimperialismo, caos y posmodernidad

Esther Barbé Izuel¹

Catedrática de Relaciones Internacionales (Universitat Autònoma de Barcelona)

“El juego político dominante en la *ciudad transnacional* sigue siendo la geopolítica”
David Held (*Global Covenant*, 2004)

El término orden internacional está, valga la redundancia, a la orden del día. El fin de la guerra fría, los ataques terroristas del 11 de setiembre y, más recientemente, la guerra contra el Irak de Sadam Hussein han hecho que periodistas, políticos y académicos, entre otros los de Relaciones Internacionales, hicieran una amplia referencia a dicho concepto, muy a menudo adjetivado como Nuevo Orden Internacional o Nuevo Orden Mundial². Desde el ámbito de las Relaciones Internacionales, en el que se inscribe el presente texto, el tema del orden internacional es una razón de ser. Como ha escrito John Ikenberry, “el problema central de las Relaciones Internacionales es el problema del orden”³. Y ese es justamente el problema que subyace en la agenda política del momento actual⁴, un momento que acaba de pasar por una serie de acontecimientos en cadena, que se han sucedido sin apenas dar tiempo a los analistas a reflexionar sobre los mismos.

¹ La autora ha realizado la investigación necesaria para el presente trabajo gracias a una ayuda concedida por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte en su programa de “Estancias de Profesores de Universidades en centros extranjeros” (PR2004-0177).

² Entre los académicos, véase, recientemente, A.M. Slaughter, *A New World Order*, Princeton, Princeton U.P., 2004. El término de Nuevo Orden Internacional, tras la segunda guerra mundial, y el de Nuevo Orden Mundial, tras el fin de la guerra fría, han servido a los presidentes de Estados Unidos para articular la política exterior de su país y, con ello, su modelo de orden. El uso del término internacional o mundial, al referirnos al orden, será abordado más adelante en este texto.

³ G.J. Ikenberry, *After Victory. Institutions, Strategic Restraint and the building of order after major wars*, Princeton, Princeton U.P., 2001, p. 22.

⁴ Recordemos que el presente texto se inscribe temporalmente en el momento en el que se dictó el curso (Vitoria, 12-16 julio 2004).

Sin ir más lejos, el mes de junio del año 2004 ha sido una sucesión de encuentros, celebraciones y decisiones que, en nuestra opinión, remiten una y otra vez a los fundamentos del orden internacional. El 6 de junio se celebró en las playas de Normandía el 60 aniversario del desembarco de las fuerzas aliadas; por primera vez asistía un canciller alemán, Gerhard Schröder⁵. Entre el 8 y el 10 de junio tuvo lugar en Sea Island (Estados Unidos) la cumbre anual del G-8, uno de los símbolos sobresalientes del mundo globalizado. El mismo día en que comenzaba dicha cumbre, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas adoptó por unanimidad la resolución 1546, que comportaba la transferencia de soberanía al gobierno provisional de Irak y la legalización de la permanencia de las tropas estadounidenses y británicas en el país, en tanto que fuerza multinacional bajo mando de Estados Unidos. El 26 de junio tuvo lugar la cumbre Estados Unidos-Unión Europea, organizada por la presidencia de turno de la Unión en Ennis (Irlanda). Dos días después comenzaba en Estambul, a nivel de jefes de estado y de gobierno, el Consejo Atlántico. Los 26 miembros de la OTAN, se reunían para abordar una agenda internacional dominada, como no podía ser menos, por la gestión de la “digamos” posguerra en Irak. La decisión adoptada -colaboración de la OTAN en la preparación y entrenamiento de las nuevas fuerzas armadas iraquíes- no lo fue sin plantear, de nuevo, cuestiones presentes a lo largo de todos y cada uno de los encuentros antes citados. En otras palabras, cuestiones fundamentales del orden internacional.

Llevar a cabo una lectura en profundidad de lo mucho que se dijo en los encuentros y ruedas de prensa de las mencionadas citas internacionales nos pone frente a opciones fundamentales para el establecimiento y diseño del orden. Así, por ejemplo, las palabras pronunciadas por líderes de uno u otro país en torno al multilateralismo o al

⁵ Por primera vez, también, había presencia rusa (soviética). Vladimir Putin asistió al sesenta aniversario del desembarco.

papel de Naciones Unidas podrían llevarnos a discursos fundamentalmente diferentes, basados bien en la eficacia, bien en la legalidad o bien en la legitimidad. Es evidente que pensar en términos de eficacia, legalidad o legitimidad comporta visiones diferentes del orden internacional. Lo mismo ocurre cuando el tema abordado gira en torno al “cemento” del orden. Así, hablar de un orden basado en las capacidades de los estados y traducido en coaliciones o alianzas *ad hoc*, no es lo mismo que hablar de un orden organizado en base a compromisos institucionales, habitualmente articulado en forma de organizaciones multilaterales, y aún menos que hablar de un orden basado en valores compartidos, algo así como una comunidad. Pues de todas y cada una de esas cosas trataban, sin orden ni concierto, los estadistas asistentes a los encuentros antes citados. Apuntar que el recurso a Naciones Unidas es un tema de eficacia y no de legalidad, como hizo Bush en Sea Island, o que la reforma del mundo árabe, como dijo Chirac en el mismo lugar, no ha de enfocarse como una cuestión abstracta de libertad y de democracia sino de legitimidad occidental y de dignidad del mundo árabe, son sin lugar a dudas ejemplos claros de que estamos en un escenario político internacional en el que las visiones del orden están en pleno debate⁶. Producto de ello es el enfrentamiento entre políticas exteriores, caso de la estadounidense y de la francesa, que estamos viviendo en los últimos tiempos.

Evidentemente, los analistas debemos asumir esas visiones del orden, y las políticas consecuentes, como aportaciones al debate en torno al orden internacional. Sin embargo, el debate va más allá y la intención del presente texto es justamente abordarlo en su triple dimensión.

⁶ Las declaraciones arriba mencionadas están recogidas en Conferencia de prensa del presidente George Bush con ocasión de la cumbre del G-8, en Sea Island (10 junio 2004), en http://www.g8usa.gov/sp_061004f.htm y en Conferencia de prensa del Presidente de la República de Francia, Jacques Chirac en Sea Island (10 junio 2004), en http://www.elysee.fr/magazine/fiche/2004/06/09/124208_page_0.htm (páginas consultadas en junio 2004).

En primer lugar, la dimensión teórico-conceptual. Lo que lleva al presente texto a preguntarse por la validez del concepto de orden internacional. ¿A qué nos referimos cuando hablamos de orden internacional? ¿Cuál es su valor analítico en nuestros días? Es evidente que las visiones del orden, tanto en el nivel analítico como en el político, son extremadamente diversas. Sin ánimo de exhaustividad, el texto se adentra en las grandes aproximaciones en Relaciones Internacionales que hoy en día dominan el panorama teórico (realismo, liberalismo, constructivismo) para ver cómo trata cada una de ellas la cuestión del orden internacional: cómo se conforma y cómo se analiza el orden en cada caso.

En segundo lugar, la dimensión analítica. Lo que lleva al presente texto a abordar una de las cuestiones más destacadas por la literatura desde el final de la guerra fría: la existencia de órdenes internacionales, en plural. Hablar de zona de paz y zona de guerra o de centro y periferia, desde el punto de vista del orden político y de seguridad ha sido muy habitual. En ese orden de cosas, hay que apuntar que la transformación del estado, desde el supranacionalismo en Europa hasta el colapso de estados en África, constituye una variable importante a la hora de hablar no de uno sino de varios órdenes internacionales en nuestro mundo. El presente texto aborda la articulación entre tipo de estado y orden mundial tanto en sentido amplio, ofreciendo la tipología ampliamente extendida hoy en día de estado premoderno, moderno y posmoderno (aplicable a los estados miembro de la Unión Europea), como en sentido restringido, ahondando en el problema particular que supone para el orden internacional el proceso de debilitamiento del estado: el fracaso del modelo estatal en diversas zonas de África y Asia.

En tercer lugar, la dimensión política (en el sentido de *policy*) abordada unas líneas más arriba. Lo que lleva al presente texto a abordar la brecha entre la política exterior y de seguridad de los Estados Unidos y la de sus socios europeos, a la hora de

definir objetivos, instrumentos y, en suma, visiones para el orden internacional. Ello nos remite inmediatamente, en términos de orden internacional, a abordar el centro (en oposición a la periferia). En otras palabras, a abordar lo que ha venido a llamarse la comunidad occidental (atlántica). Caracterizarla como un tipo de orden específico (orden constitucional) y situarla en el nuevo tiempo mundial, tras el fin de la guerra fría en términos políticos y de seguridad, constituye el primer objetivo de este apartado. Una vez establecidos los fundamentos de dicha comunidad, las características del orden creado en su seno y las razones de su existencia en el mundo de la posguerra fría, el apartado aborda la crisis actual en el marco de dicha comunidad. ¿Estamos frente a una crisis de intereses o frente a una crisis de confianza?⁷ ¿En qué medida afecta la calidad de estado posmoderno de los países de la UE a la visión de orden internacional inspirada desde el centro? ¿En qué medida la presente crisis nos ofrece pautas de transformación para el orden internacional?

I. Orden internacional: aproximación teórico-conceptual

Este primer apartado persigue, como ya se ha apuntado, objetivos teórico-conceptuales. Así se aborda, en primer lugar, el propio concepto de orden internacional, con la voluntad de determinar su validez analítica en el momento actual. En segundo lugar, este apartado se pregunta por el tratamiento que recibe el problema del orden en las diferentes aproximaciones teóricas en Relaciones Internacionales, fundamentalmente, cómo se caracteriza y qué preguntas se plantea de cara al análisis.

1. Orden internacional y agenda mundial

⁷ Es elocuente el título del siguiente libro: G. Lindstrom (ed.), *Shift or Rift. Assessing US-EU relations after Iraq*, París, Institute for Security Studies, 2003.

El estudio de Hedley Bull, *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, publicado originalmente en 1977, se ha convertido en la obra clásica de referencia sobre el tema del orden en la disciplina de las Relaciones Internacionales⁸. El autor –padre, junto con Martin Wight, de la Escuela Inglesa de Relaciones Internacionales-⁹ articula su libro en torno a una preocupación fundamental: la identificación de los mecanismos de orden que existen en una sociedad anárquica (la anarquía, entendida como ausencia de autoridad central, constituye el contrapunto del orden en la sociedad de estados). La obra de Bull asienta las bases del orden internacional en los objetivos básicos de todo grupo social: limitación de la violencia, respeto de los acuerdos (*pacta sunt servanda*) y respeto de la propiedad (reconocimiento mutuo de soberanía en el caso de la sociedad de estados). Hay que precisar que Bull diferencia entre orden mundial, basado en las relaciones establecidas entre personas, y orden internacional, basado en un sistema de reglas y expectativas establecidas entre estados. Dichas reglas y expectativas conformarían el orden internacional; en palabras de Bull, la “forma habitual de actuar que sustenta los objetivos básicos de una sociedad de estados, o sociedad internacional”¹⁰. Para el autor, la pervivencia de la propia sociedad de estados, la independencia de los estados individuales que la componen y la paz serían los objetivos básicos del orden internacional, entendido, como hemos visto, como modelo de regularidad de la vida social.

La noción de orden mundial, tal y como la introdujo Bull en su momento, nos hace pensar en un orden más amplio que el establecido entre los estados, en un orden

⁸ Véase, por ejemplo, R. Fawn, y J. Larkins, *International Society after the Cold War. Anarchy and Order reconsidered*, Nueva York, St. Martin Press, 1996 y T.V. Paul y J.A. Hall, *International Order and the Future of World Politics*, Cambridge, Cambridge U.P., 1999.

⁹ La Escuela Inglesa de Relaciones Internacionales ha dado lugar a una importante literatura durante los últimos años, tras el fin de la guerra fría. Entre las obras más recientes, véase B. Buzan, *From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalisation*, Cambridge, Cambridge U.P., 2004.

¹⁰ H. Bull, *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, Londres, Macmillan, 1995 (1ª edic. 1977), p. 7.

cosmopolita. De ahí el peso normativo que el concepto de orden mundial suele tener: como un orden de seres humanos frente al orden internacional basado en ciudadanos, con lo que ello comporta en muchos aspectos de la vida cotidiana (desplazamientos de población, bienestar, salud, etc.). Sin embargo, algunos autores tienden en los últimos años, sin perder el enfoque de la sociedad de estados como estructuradora del orden, a adoptar el término de orden mundial.

Es el caso de Georg Sorensen, quien parte de la idea de que el debate sobre el orden debe basarse en los estados, ya que los mismos constituyen las entidades básicas del sistema internacional y sean cuales sean los derechos y deberes de los individuos, éstos se ejercen básicamente a través de los estados de los cuales son ciudadanos¹¹. Ello comporta que el enfoque de Sorensen no desestima el papel de actores no estatales, como empresarios o miembros de movimientos sociales u ONG, pero que los considera en tanto que ciudadanos de un estado. Asimismo, este autor aduce que los temas vinculados al orden mundial (bienestar de los individuos) se encuentran cada vez más presentes en la agenda de los estados, de tal manera que los estados no se limitan en sus relaciones a una visión estrecha de los intercambios interestatales sino que en las mismas abordan temas como bienestar, seguridad, libertad o justicia, que son propios de la humanidad en sentido amplio. Dicho razonamiento lleva a Sorensen a definir el orden mundial como “acuerdos de gobierno entre estados que hacen frente a las demandas de orden en áreas de máximo interés humano”¹². De este modo, el término de orden mundial sirve fundamentalmente para transferir al ámbito internacional un hecho evidente en nuestros días: la transformación y ampliación de las funciones del estado, que se traducen en el ámbito internacional en lo que, en trabajos anteriores, hemos

¹¹ Hechas las salvedades necesarias en el caso de la Unión Europea.

¹² G. Sorensen, “What kind of world order? The international system in the new millennium” (*paper*), Fifth Pan-European International Relations Conference (La Haya, 9-11 setiembre 2004), p. 3.

denominado agenda global¹³. Es decir, los temas que la mayor parte de líderes nacionales consideran que no sólo tienen repercusiones para toda la humanidad, sino que además precisan de una solución global (una solución acordada y ejecutada por la comunidad global). Temas como el cambio climático, las hambrunas, la delincuencia transnacional o las pandemias ocupan dicha categoría.

La opción de Sorensen, de sustituir el término tradicional de orden internacional por el de orden mundial, motivada por la agenda internacional de los estados puede ser aceptable, sin por ello dejar de generar debate (dada la acepción amplia del término, tal y como hemos visto en Bull, y su orientación normativa). En cualquier caso, merece la pena destacar los problemas que plantea la conceptualización, en momentos en que el orden internacional se enfrenta a una agenda global (en términos temáticos, *issues*, y en términos de gobernanza, redes junto a jerarquías y diversidad de actores junto al estado)¹⁴. La reflexión de Sorensen es útil en ese sentido y nos abre el camino para exponer las razones que justifican seguir hablando hoy en día de orden internacional, con todas las controversias ideológicas y las limitaciones analíticas que ello comporta.

Tres explicaciones nos parecen útiles. En primer lugar, el problema del orden, central como veíamos más arriba para el analista de las Relaciones Internacionales, consiste básicamente en cómo ajustar el cambio sin violencia. Recordemos que evitar la violencia constituye uno de los objetivos fundamentales de todo orden social. En segundo lugar, el orden de nuestros días es, a pesar de las erosiones que sufre constantemente, un orden establecido entre estados, y ello constituye el principio fundamental de su funcionamiento. Son los estados los que han creado las condiciones

¹³ Véase E. Barbé, *Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 2003 (2ª ed.), p. 288 y ss.

¹⁴ Nos parece interesante, en este debate, la opción Paul y Hall de articular orden internacional y política mundial. Véase Paul y Hall, op. cit. Entre nosotros, véase la opción (aunque aplicada a la sociedad, no en concreto al orden) de postinternacional, para superar las deficiencias tanto de internacional (no suficientemente explicativa) como de mundial (por su deriva normativa o por su contenido geográfico),

para que otros actores (privados) puedan desarrollarse en un marco transnacional, a la vez que su manera de actuar (retirada¹⁵, desintegración¹⁶, declive¹⁷, eclipse¹⁸) ha abierto las puertas a lo subestatal, a lo transgubernamental, etc. De ahí, por tanto, que el estado y, especialmente, algunos estados tengan un papel determinante en los mecanismos del orden internacional. En tercer lugar, el actual orden internacional maneja una agenda mundial, en el sentido normativo del término, y con ello queremos decir que los estados se han dibujado un ambicioso horizonte de cambio¹⁹. A modo de referencia, se puede mencionar, en ese sentido, la Declaración del Milenio, adoptada por más de 150 estados en la Asamblea General de Naciones Unidas (setiembre 2000). Ciertamente, equiparar el orden internacional con los objetivos de la Declaración del Milenio puede interpretarse como pura retórica. En efecto, escaso compromiso con los objetivos y evidente falta de recursos y de instrumentos para conseguirlos serían argumentos que surgirían de inmediato a la luz, pero no por ello se puede negar una evidencia: la formulación del orden internacional en forma de Declaración por parte de una mayoría aplastante de estados se traduce en valores (solidaridad, libertad, desarrollo sostenible, responsabilidad compartida) y en objetivos (erradicar la pobreza extrema, detener la propagación del Sida, reducir la mortalidad infantil) que nos permitirán hablar de un orden en el que los estados asumen una visión cosmopolita del mismo, en el sentido

adoptada por J. Ibáñez Muñoz, *Poder y autoridad en las relaciones internacionales: El control del comercio electrónico en Internet*, Tesis Doctoral, Universitat Pompeu Fabra, 2002, p. 52.

¹⁵ S. Strange, *La retirada del estado*, Barcelona, Icaria, 2001 (ed. orig. 1996).

¹⁶ A.M. Slaughter, "The real new world order", *Foreign Affairs*, vol. 76, núm. 5, 1997, pp. 183-198.

¹⁷ J.T. Mathews, "Power Shift", *Foreign Affairs*, vol. 76, núm. 1, 1997, pp. 50-66.

¹⁸ P. Evans, "The eclipse of the state? Reflections on Stateness in the Era of Globalization", *World Politics*, vol. 50, octubre 1997, pp. 62-87.

¹⁹ La propia agenda mundial favorece el crecimiento del papel del estado. Véase en ese sentido lo escrito por Zaki Laïdi, para quien, "frente a los desafíos planetarios, como el medio ambiente, el acceso al agua o las pandemias, la soberanía clásica percibida en términos de control de la territorialidad pierde una parte de su importancia. Pero, simultáneamente, la responsabilidad de los estados, sin los cuales la gestión de los bienes públicos mundiales es imposible, irá en aumento". Véase Z. Laïdi, *La grande perturbation*, París, Flammarion, 2004, p. IX.

atribuido al término por David Held²⁰, donde los individuos merecen un tratamiento idéntico independientemente de la comunidad a la que pertenezcan. En suma, la concepción de orden internacional manejada en estas páginas se asienta en tres premisas: la centralidad del estado para el orden internacional, la incorporación del cambio no violento en el propio orden y, finalmente, la constatación de que el orden internacional está estrechamente vinculado a los problemas de la agenda global.

2. Seguridad, gobernabilidad y comunidad

¿Qué tipo de orden emerge entre nosotros? Junto a David Held, que ha escrito, de modo prescriptivo, en favor de una socialdemocracia global²¹, podemos citar una gran cantidad de autores que nos tramisten visiones muy diversas del orden internacional. El fin de la historia de Fukuyama²², el choque de civilizaciones de Huntington²³, la anarquía en ciernes de Kaplan²⁴ o la multipolaridad emergente de Waltz²⁵ son algunos ejemplos a destacar.

Situar las concepciones de orden aportadas por unos y otros en un marco explicativo amplio no es tarea fácil. Las preocupaciones de los autores no son las mismas y, de ahí, que su visión del orden dé respuestas tan diferentes como algunas de las enunciadas anteriormente: la armonía de intereses, asumida en el mundo liberal de

²⁰ “El cosmopolitismo se refiere a aquellos valores básicos que establecen los estándares que ningún agente, aunque sea representante de un cuerpo global, estado o asociación civil, debería violar (...) Dichos valores ya están consagrados en el derecho de la guerra, en la legislación sobre derechos humanos o en el estatuto del Tribunal Penal Internacional”. Véase D. Held, *Global Covenant. The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus*, Cambridge, Polity, 2004, p. 170.

²¹ El proyecto socialdemócrata global, bien desarrollado en su último libro (véase nota 16), nos lleva a pensar en visiones del orden internacional, ya clásicas, como el utópico orden internacional desarrollado por Carr en 1939, y tan sólo recientemente publicado en España. Véase E.H. Carr, *La crisis de los veinte años (1919-1939). Una introducción al estudio de las relaciones internacionales*, Madrid, Catarata, 2004, pp. 316 y ss.

²² F. Fukuyama, *El fin de la historia y el último hombre*, Barcelona, Planeta, 1992 (ed. orig. 1992).

²³ S.P. Huntington, *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Barcelona, Paidós, 1997 (edic. orig. 1996).

²⁴ R.D. Kaplan, *The Coming Anarchy. Shattering the Dreams of the Post Cold War*, Nueva York, Random House, 2000.

Fukuyama, se sitúa en las antipodas de la conflictividad patente en el choque de civilizaciones de Huntington. Empecemos por identificar los mapas mentales más destacados en el campo teórico de las Relaciones Internacionales y, por ende, subyacentes en las visiones de orden internacional. Así, tendremos una guía útil de cara al análisis posterior. Con ello, abordamos la segunda dimensión del presente apartado: cómo es tratado el problema del orden por las diferentes aproximaciones teóricas en Relaciones Internacionales.

Cada aproximación teórica destaca un aspecto diferente del orden internacional. En palabras de Steve Smith, “pienso que la política mundial, en una época de globalización, es muy compleja y, por ello, existe una variedad de teorías que intentan dar cuenta de aspectos diferentes de dicha complejidad. Se debería trabajar con aquellas teorías que mejor explican los fenómenos que nos interesan y que mejor reflejan nuestras propias premisas. Una cosa es segura: hay suficientes teorías para escoger y cada una de ellas dibuja una política mundial diferente”²⁶. Este epígrafe se ha titulado, justamente, *Seguridad, gobernabilidad y comunidad* como una manera de presentar tres visiones del orden internacional, que corresponden a tres fenómenos diferenciados que ocupan el interés empírico de los analistas. De tal manera que podríamos identificar la noción de orden internacional con tres preocupaciones: tener un mundo seguro, tener un mundo gobernable o tener un mundo basado en valores comunes, una comunidad.

La opción de este texto, que nos permite hablar de tres grandes aproximaciones teóricas al orden internacional, no pretende ser exhaustiva²⁷; tan sólo persigue ser útil a efectos analíticos. Las tres aproximaciones seleccionadas –realismo, liberalismo y

²⁵ K. Waltz, “The Emerging Structure of International Politics”, *International Security*, vol. 18, núm. 2, 1993, pp. 44-79.

²⁶ S. Smith, “Reflectivist and constructivist approaches to international theory”, en J. Baylis y S. Smith, *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*, Oxford, Oxford U.P., 2001 (1ª ed. 1997), p. 248.

constructivismo²⁸- constituyen tres grandes “archivos” en los que reunir y clasificar teorías muy diversas y en los que encontrar las preguntas apropiadas para analizar la realidad política de nuestros días. Así pues no estamos frente a teorías concretas. Se podría decir, como ha escrito Mastanduno para el caso del realismo, que estamos frente a “maneras de pensar el mundo y frente a programas de investigación basados en una serie de premisas”²⁹. De manera sistemática vamos a preguntarnos en cada aproximación por las premisas de dicho pensamiento, por sus preocupaciones al encarar el orden internacional y por sus instrumentos de análisis.

El *realismo* centra su interés en la seguridad. Un *mundo seguro* es la imagen por excelencia del orden internacional para los realistas. La premisa que asienta el pensamiento realista, bien sea en su dimensión clásica o neorrealista³⁰, es el carácter anárquico de la estructura del sistema internacional. Anarquía que es consustancial a la sociedad de estados y que no es modificable³¹. El resultado de ello es un mundo en el que la seguridad se entiende exclusivamente en términos de *self help*. En otras palabras, tan sólo se puede confiar en las capacidades de uno mismo para estar seguro. Así, la condición de anarquía sumada al diferencial de poder (militar y económico) entre los estados da lugar al orden internacional.

²⁷ Algunos autores sobre todo en el campo de la Economía Política Internacional vinculan, por ejemplo, su noción de orden internacional al funcionamiento de un sistema capitalista capaz de generar crecimiento y bienestar a nivel mundial.

²⁸ Los términos de realismo y liberalismo son claramente abusivos cuando nos acercamos a la evolución más reciente en el campo teórico de las Relaciones Internacionales, en el que sería más apropiado hacer uso respectivamente de neorrealismo, neoliberalismo y constructivismo. Véase P. Katzenstein, R. Keohane y S. Krasner, *Exploration and contestation in the study of world politics*, Cambridge, MIT Press, 1999. Sin embargo, las referencias amplias al orden internacional que se hacen en el presente texto (cronológicamente hablando) nos llevan al uso amplio de los términos de realismo y liberalismo. Esta es la opción de obras recientes en las que se aborda justamente el tema de las teorías y las estrategias en torno al orden internacional. Véase Paul y Hall, op. cit.

²⁹ M. Mastanduno, “A realist view: three images of the coming international order”. En Paul y Hall, op.cit., p. 19.

³⁰ Para las precisiones en torno a las diferencias entre realismo y neorrealismo o entre liberalismo y neoliberalismo, véase nuestra aproximación sintética al tema en E. Barbé, op. cit., pp. 65-74.

³¹ Véase K. Waltz, *Theory of International Politics*, Reading, Addison-Wesley, 1979.

De este modo, la guerra, la lucha por el poder y la búsqueda de ventajas con respecto a los otros estados (ganancias relativas) se convierten en las preocupaciones centrales. La noción de orden internacional está vinculada al estatus del estado dentro de la estructura de poder; en otras palabras, a su nivel de satisfacción basado en la distribución del poder a nivel internacional.

Desde el punto de vista analítico, es evidente que, para los realistas, el orden internacional está íntimamente ligado a las *capacidades materiales* (recursos militares y económicos). Henry Kissinger ha escrito que “en un mundo de jugadores de una capacidad equivalente sólo hay dos vías para la estabilidad: hegemonía y equilibrio”³². Paul y Hall matizan ligeramente las palabras de Kissinger al identificar tres mecanismos de creación y mantenimiento del orden en el pensamiento realista: equilibrio del poder, concierto de potencias y estabilidad hegemónica³³. Así, el orden (seguridad) está en términos realistas condicionado a una distribución (equilibrio) estable del poder. La cuestión de la polaridad –la distribución unipolar, bipolar o multipolar del poder en el sistema de estados- es una variable importante para los análisis realistas. Orden internacional y polaridad suelen ir juntas. ¿Cuál es la distribución de poder más estable? ¿Unipolarismo o multipolarismo? Esta es una cuestión que ha generado ríos de tinta desde el final de la guerra fría y que no siempre ha resultado satisfactoria desde el punto de vista analítico cuando se trata de establecer la causalidad entre polaridad y “paz, guerra o estabilidad” en el sistema internacional³⁴.

El *liberalismo* centra su interés en las redes que crean gobernabilidad (instituciones, relaciones transfronterizas). Un *mundo gobernable* o un *mundo de cooperación* es la imagen por excelencia del orden internacional para los liberales. A

³² H. Kissinger, conferencia sobre “Britain in the world” (29 Marzo 1995), cit. por R. Cooper, *The breaking of nations. Order and chaos in the twenty-first century*, Londres, Atlantic Books, 2003, p. 174.

³³ Paul y Hall, op. cit., p. 4 y ss.

diferencia del realismo, cuando se trata de abordar las premisas sobre las que se asienta el pensamiento liberal en Relaciones Internacionales nos encontramos con una evolución más evidente. De tal manera que un pensamiento calificado de utópico, por su confianza en la armonía de intereses o en el internacionalismo judicial (utopismo dominante en el período de entreguerras³⁵), ha evolucionado en el campo teórico de las Relaciones Internacionales, sin abandonar su referencia constante a los mecanismos de cooperación como base del orden internacional, hasta el pensamiento de los actuales autores neoliberales. Autores que asumen la existencia de una estructura internacional anárquica, sin que ello impida comportamientos cooperativos entre los estados.

La preocupación de los liberales va desde, en una primera etapa, cómo institucionalizar la paz (véase el fracaso de la Sociedad de Naciones) hasta el pensamiento actual, fundamentalmente preocupado por la cooperación interestatal en los temas percibidos como problema común. La agenda global, de carácter económico, social y ecológico, constituye el núcleo del orden internacional para la aproximación liberal. La cooperación entre los estados es, como escriben Zacher y Matthews, necesaria “para maximizar los posibles beneficios y minimizar los posibles daños de las interacciones y de las interdependencias y para aprovechar las oportunidades de conseguir mayor paz, bienestar y justicia”³⁶. Las preocupaciones, por tanto, de la aproximación neoliberal, dominante a principios del siglo XXI, nos sitúan en una visión del orden internacional en la que la actuación viene determinada por las ganancias globales entre estados interdependientes.

³⁴ Véase la crítica, en ese sentido, de B. Buzan, *The United States and the Great Powers. World Politics in the Twenty First Century*, Cambridge, Polity, 2004, p. 41.

³⁵ Véase la crítica a dicho utopismo en E.H. Carr, op. cit.

³⁶ “M.W. Zacher y R.A. Matthew, “Liberal International Theory: Common Threads, Divergent Strands”, en Ch. W. Kegley, *Controversies in International Relations Theory*, Nueva York, St. Martin’s Press, 1995, p. 109.

Así pues, en términos analíticos, intenciones y percepciones serán, en muchos momentos, más importantes que capacidades. Los mecanismos para explicar el orden internacional se diversifican. En ese sentido, el pensamiento liberal nos ofrece explicaciones bien diferentes de la distribución del poder del realismo para abordar el orden internacional. Es el caso, por ejemplo, de la teoría de la paz democrática, que hace del carácter del sistema político (democracia) una variable fundamental para explicar la situación de paz y orden a nivel internacional³⁷. También hay que mencionar el caso del neoinstitucionalismo, que hace de instituciones y regímenes³⁸ mecanismos generadores de confianza y reguladores del comportamiento de los estados, incluidos los más poderosos. El papel de las instituciones, pero sobre todo su capacidad para remodelar los intereses de los estados, se ha convertido para los neoliberales en una variable fundamental para explicar el orden internacional.

El constructivismo centra su interés en el mundo de las *ideas* y de las *creencias*. Un *mundo de valores comunes* es la imagen por excelencia del orden internacional para los constructivistas. A diferencia de las aproximaciones neorrealista y neoliberal, que han constituido el discurso dominante durante las últimas décadas en el campo teórico de las Relaciones Internacionales, el constructivismo parte de una premisa totalmente opuesta, en el sentido de que no existe una lógica de anarquía en la sociedad internacional. En palabras de Wendt, “no existe ninguna lógica de anarquía, aparte de las prácticas que crean y concretizan una estructura de identidades e intereses en lugar de otra; la estructura no tiene existencia ni causalidad al margen del propio proceso. El *self help* y la política de poder son instituciones, no formas esenciales de la anarquía. *La anarquía es lo que los estados hacen de ella*”³⁹. Estamos ya no frente a una estructura

³⁷ B. Russett, *Grasping the Democratic Peace*, Princeton, Princeton U.P., 1993.

³⁸ S. Krasner (ed.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell U.P., 1982.

³⁹ A. Wendt, “Anarchy is what states make of it: The Social Construction of Power Politics”, *International Organization*, vol. 46, núm. 2, p. 394.

que determina el tipo de interacciones (lucha por el poder para los realistas o cooperación interestatal para los liberales) sino frente a un proceso de construcción social, unas interacciones que crean el tipo de estructura, que puede, o no, ser de carácter anárquico. Lo que, por definición, incorpora fácilmente la posibilidad de cambio en el orden internacional.

Así, la preocupación de los constructivistas al plantearse el tema del orden internacional tiene que ver sobre todo con la evolución de las relaciones interestatales a través de ideas compartidas y con los significados que se aprenden al interactuar, generándose así sentimiento de comunidad. En este sentido, el núcleo duro del orden internacional para los constructivistas es la existencia de valores comunes universales. La solidez o la debilidad del orden internacional estará en función de la solidez o debilidad de dicha comunidad de valores.

De ahí, por tanto, que en términos analíticos el constructivismo no centre su atención en la lógica coste-beneficio en términos de intereses materiales, bien sea desde una óptica realista (lucha por el poder) o desde una óptica liberal (cooperación institucionalizada), sino en la construcción de identidades (relevancia de los factores histórico culturales). Las preguntas de la agenda constructivista giran en torno a la construcción de identidades (rol asumido en la relación entre estados, normas constituyentes asumidas) como factor explicativo. Conceptos tales como discurso o comportamiento adecuado, en tanto que miembro de una comunidad, sirven al analista para establecer su explicación. Así, según Schimmelfennig, “en el medio institucional de una comunidad internacional, los estados pueden hacer un uso estratégico de la identidad, los valores y las normas de dicha comunidad a favor de sus propios intereses. Sin embargo, ese comportamiento estratégico se ve constreñido por las ideas constitutivas de la comunidad y por la identificación establecida con las mismas. Una

vez atrapados en la trampa de la comunidad, los actores se pueden ver forzados a cumplir con los compromisos asumidos, y basados en identidades y en valores, de cara a proteger su credibilidad y su reputación como miembros de la comunidad”⁴⁰. Esa es la lógica que sirve a Schimmelfennig para argumentar, por ejemplo, que, analíticamente hablando, la ampliación a veinticinco de la Unión Europea, que tuvo lugar en mayo de 2004, se explica mejor desde la dimensión ideacional, que desde la material. En efecto el discurso del “regreso a Europa”, entendido como pertenencia a la comunidad paneuropea de estados democráticos liberales (UE), se convirtió en ideología legitimadora de la ampliación. De tal manera que toda oposición a la ampliación plantearía dudas en torno a la credibilidad del estado reticente en tanto que miembro de la comunidad (UE). El argumento de la “trampa retórica” (discurso asentado en valores) sería, en este caso, más explicativo que el análisis en términos de intereses materiales⁴¹.

En suma, seguridad, gobernabilidad y comunidad, basadas respectivamente en capacidades, instituciones e ideas, nos resultan útiles para explicar el orden internacional. Tal y como veremos en el próximo apartado, centrado en el análisis del actual orden internacional, la complejidad del orden internacional (¿orden u órdenes?) en el mundo globalizado de nuestros días justifica, tal y como apuntaba páginas más arriba, Steve Smith la validez de los diferentes enfoques aquí expuestos, dependiendo del fenómeno estudiado y, naturalmente, de las premisas del propio analista. Como ha escrito Michael Cox, “no hay una única teoría adecuada (...) para explicar como funciona el mundo. Hay que pensar en varios grandes cuadros (...), más o menos

⁴⁰ F. Schimmelfennig, “The Community Trap: liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union”, *International Organization*, vol. 55, núm. 1, 2001, p. 77.

⁴¹ Véase el desarrollo de la argumentación en Schimmelfennig (nota 38).

instrumentos útiles que nos ayuden a explicar las facetas contradictorias del mundo moderno. Nadie tiene el monopolio de lo que llamamos verdad”⁴².

II. Orden internacional en un nuevo tiempo mundial

Este apartado se asienta en una constatación analítica: la dificultad que comporta hablar de orden internacional en un mundo en el que, a pesar del discurso globalista, se observan diferencias radicales en lo que afecta, ya no sólo a la distribución de la riqueza en términos mundiales, sino al orden político y de seguridad en la sociedad de estados. De ahí que se aborde, en primer lugar, la literatura producida desde el fin de la guerra fría en torno a la división del mundo en órdenes diferenciados. Literatura que da un papel destacado ya no a la sociedad westfaliana, sino a los estados *per se*. La tipología, cada vez más extendida, de estado moderno, premoderno y posmoderno nos ayuda a identificar órdenes diferentes en un mismo momento histórico. En segundo lugar, el texto profundiza en uno de los fenómenos que, para algunos autores, se ha convertido en el problema más importante para el orden internacional de nuestros días: el fracaso del estado⁴³. La vinculación entre fracaso del estado westfaliano y conflictividad internacional ha derivado, tras el 11-S, en una agenda política en la que estados fracasados y terrorismo internacional se presentan como las dos caras de una misma moneda. La intención del presente apartado, en su conjunto, es familiarizar al lector con las tipologías antes reseñadas, útiles a efectos analíticos.

1. Órdenes en plural: centro versus periferia o la diversificación del estado

⁴² M. Cox, “International History since 1989”, en en J. Baylis y S. Smith, *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*, Oxford, Oxford U.P., 2001, p. 119.

⁴³ Véase Ch. Crocker, “Engaging Failing States”, *Foreign Affairs*, vol. 82, núm. 5, 2003, pp. 32-45,

No es fácil caracterizar el momento presente. Tras el fin de la guerra fría nos hemos quedado huérfanos de un elemento estructurador del sistema. Si alguna calificación nos parece útil es la acuñada por Zaki Laïdi de nuevo tiempo mundial, definido como el momento en el que las consecuencias geopolíticas y culturales de la posguerra fría se encadenan con la aceleración de los procesos de globalización económica, social y cultural⁴⁴. Es en ese nuevo tiempo mundial –convergencia del fin de la guerra fría y de la globalización desigual⁴⁵- en el que se plantea, en estas páginas, la cuestión del orden internacional.

Frente a la literatura globalista⁴⁶, asentada en dinámicas económico-tecnológicas y que presenta al mundo como un espacio único, globalizado, nuestra aproximación al orden internacional se asienta, contrariamente, en una visión fragmentada del mundo. En ese sentido, se expresan March y Olsen, para quienes el orden internacional actual está basado en dos fenómenos: extraordinaria complejidad institucional y órdenes parciales⁴⁷. En efecto, la idea de que el orden internacional se ha dividido en órdenes, de acuerdo a las características políticas y de seguridad (sin que ello deje al margen la globalización económica) de zonas diferenciadas está muy presente en la literatura. Se ha hablado, fundamentalmente, de un mundo dividido en zonas de paz y zonas de confusión⁴⁸ o, pura y simplemente, se ha vuelto a hacer uso del del símil de centro y

⁴⁴ Z. Laïdi (dir.), *Le Temps Mondial*, París, Complexe, 1997.

⁴⁵ Como resumen del momento nos parece perfectamente adecuada la pareja de “fin de guerra fría” y “globalización desigual”. La tomamos prestada de H-H. Holm y G. Sorensen, *Whose World Order? Uneven Globalization and the End of the Cold War*, Boulder, Westview Press, 1995.

⁴⁶ Globalismo entendido como estado del mundo, diferenciado así de la globalización, entendida como tendencia de flujos transnacionales crecientes y red espesa de interdependencias. Véase “Legalization and World Politics”, número especial de *International Organization*, vol. 54, núm. 3, verano 2000.

⁴⁷ J.G. March y J.P. Olsen, “The Institutional Dynamics of International Political Orders”, *International Organization*, vol. 52, núm. 4, 1998, pp. 943-969.

⁴⁸ M. Singer y A. Wildavsky, *The Real World Order: Zones of Peace/Zones of Turmoil*, Chatham (N.J.), Chatham House Publishers, 1993.

periferia⁴⁹, en referencia a la existencia de dos mundos diferentes cuando se aborda el orden internacional en la posguerra fría.

Abundando en esa idea, Holm y Sorensen han distinguido entre un centro ocupado por estados industrializados con democracias liberales consolidadas y con un elevado grado de institucionalización, tanto a nivel interno como externo, y una periferia, con estados semi o no-industrializados con regímenes autoritarios o semidemocráticos y con un bajo grado de institucionalización, tanto a nivel interno como externo⁵⁰. Esa diferenciación, que constituye en términos de los autores un “filtro” a través del que pasa el efecto combinado de fin de guerra fría y globalización se ve acompañada, muy a menudo, de un segundo filtro, el regional. De tal suerte que la combinación de ambos filtros permite obtener una visión más precisa de la diferenciación existente en la sociedad de estados en términos de orden internacional. Como han escrito Buzan y Waever, “la distinción entre centro y periferia, aunque es una simplificación útil, esconde algunas diferencias regionales de peso. En algunos lugares, los complejos regionales de seguridad, con sus rivalidades interestatales predominantemente político-militares, siguen a la orden del día. En otros, los complejos regionales de seguridad se han convertido en regímenes de seguridad o incluso en comunidades de seguridad, y los discursos de la seguridad han dejado atrás tanto el estado como las cuestiones militares. Y en otros, la misma estructura del estado está desmoronándose, dando un papel destacado a actores subestatales o supraestatales”⁵¹.

⁴⁹ J.M. Goldgeier y M. McFaul, “A tale of two worlds: Core and periphery in the post Cold War World”, *International Organization*, vol. 46, núm. 2, 1992, pp. 467-491.

⁵⁰ Holm y Sorensen, op.cit., p. 1.

⁵¹ B. Buzan y O. Waever, *Regions and Powers. The Structure of International Security*, Cambridge, Cambridge U.P., 2003, p. 18. El término complejo de seguridad, introducido por Barry Buzan, hace referencia “a un grupo de Estados cuyas preocupaciones básicas en materia de seguridad los vinculan entre sí, a tal extremo que es imposible considerar sus seguridades nacionales las unas al margen de las otras”. El término “régimen de seguridad”, introducido por Rober Jervis, hace referencia a “los principios, reglas y normas que permiten a los Estados refrenarse en su comportamiento en la creencia de que los otros harán lo mismo. Ello implica no sólo normas y expectativas que faciliten la cooperación, sino una forma de cooperación que va más allá de una simple defensa de intereses a corto plazo”. El término

Lo que lleva a dichos autores a introducir el concepto de *orden global mundial de regiones fuertes*, en el que, como se puede ver en las líneas anteriores, el estado (sus características) resulta definitorio.

De ahí que toda referencia a orden en una sociedad de estados, nos lleve a preguntarnos, siguiendo la pauta establecida por Buzan y Waever, por los diferentes tipos de estado que podemos identificar en el mundo actual. Uno de los esquemas de clasificación más utilizados es el que distingue entre estado premoderno, estado moderno y estado posmoderno. La terminología se perfiló en la sociedad internacional de la última década del siglo pasado, tras el fin de la guerra fría y bajo los efectos de la globalización, y es de uso habitual en nuestros días⁵². Vamos a presentar los tres tipos de estado, vistos más como tipos ideales que como realidades (no siempre el comportamiento internacional de un estado responde, por ejemplo, a las pautas esperadas a partir de su tipología). Quizá por ello Buzan y Waever ven en la clasificación anterior más un espectro de posiciones que tipologías diferenciadas (por ejemplo, un estado puede ser más moderno que otro, siendo los dos calificados de modernos)⁵³.

comunidad de seguridad, introducido por Karl Deutsch, comporta que “los miembros de esa comunidad no lucharán entre ellos físicamente sino que resolverán sus disputas por otras vías”. Las deficiones anteriores están contenidas en nuestro Glosario en torno a la Seguridad. Véase E. Barbé, *La seguridad en la nueva Europa. Una aproximación institucional: Unión Europea, OTAN y UEO*, Madrid, Catarata, 1995, pp. 34-45.

⁵² Los términos de premoderno, moderno y posmoderno los utilizó en 1993 Robert Cooper para hacer referencia a la existencia de tres mundos tras el final de la guerra fría, tomando como referencia las características del estado. Véase R. Cooper, “Is there a new world order”, en S. Sato y T. Taylor, *Prospects for global order*, Londres, Royal Institute of International Affairs, 1993. En 1995, Holm y Sorensen, op. cit. aplicaron dicha terminología, de manera directa, a modelos de estado. La noción de tres tipos ideales de estado es recogida por muchos autores. Véase, por ejemplo, J. Caporoso, “The European Union and forms of the state: Westphalian, Regulatory or Post-Modern”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, núm. 1, 1996, pp. 29-52; B. Buzan y G. Segal, “The rise of the “lite” powers: A strategy for postmodern states”, *World Policy Journal*, vol. 13, núm. 3, 1996, pp. 1-10. La obra de Robert Cooper, a lo largo de los últimos años, ha estado centrada justamente en la interrelación entre orden internacional y tipología de estados. Véase, por ejemplo, *The postmodern state and the world order*, Londres, Demos Paper núm. 19 y, recientemente, *The breaking of nations*, op. cit.

⁵³ Buzan y Waever, op. cit., p. 22.

El estado *moderno* corresponde al modelo convencional de estado en las relaciones internacionales, el estado westfaliano. Es el tipo de estado dominante hasta la segunda guerra mundial. Soberanía y frontera son sus categorías centrales: la soberanía es sacrosanta y las fronteras marcan auténticas líneas de división interno/externo (cultural, política, económica). De ahí que, en muchos casos, mercantilismo y estado moderno vayan juntos. El estado retiene el monopolio legal de la violencia, para su ejercicio dentro o fuera de las fronteras, y un control administrativo pleno sobre su territorio. La territorialidad es fundamental. Los estados modernos se hallan distribuidos por puntos diferentes del planeta y pueden responder tanto a sistemas democráticos y a economías capitalistas avanzadas (Japón, Estados Unidos) como a sistemas autoritarios y con niveles de desarrollo industrial diferentes (Irán, Pakistán, China), así como a países que no responden a ninguna de los dos modelos anteriores (Brasil, India). El mundo moderno es un mundo en el que persisten dinámicas tradicionales de orden (fundamentalmente el equilibrio del poder, sin que ello descarte mecanismos de cooperación) y en el que la violencia en las relaciones entre estados está latente (los estados están dispuestos a hacer uso de la violencia). El sistema de Naciones Unidas, según Cooper, es un buen ejemplo de este mundo moderno, en el que la no injerencia en los asuntos internos y el recurso al uso de la fuerza para mantener el orden son fundamentales⁵⁴.

Contrastemos el comportamiento del estado moderno, como tipo ideal, con los objetivos del orden internacional, tal y como han sido expuestos por Hedley Bull. En primer lugar, el estado moderno muestra un absoluto respeto por la propiedad (reconocimiento mutuo de soberanía). Lo que se traduce en independencia estatal y pervivencia de la sociedad de estados. En segundo lugar, asume limitar el uso de la

⁵⁴ Cooper, *The breaking of nations*, op. cit.

violencia, pero no lo descarta. Y, en tercer lugar, su comportamiento está basado en el respeto de los acuerdos, siempre y cuando dicho respeto no plantee problemas al estado, en términos de interés nacional.

El estado *premoderno*, también calificado como casi-estado por Robert Jackson⁵⁵, es un fenómeno propio del Tercer Mundo. Estamos frente a estados, ubicados fundamentalmente en África o en Asia Central, y que proceden de los procesos de descolonización de la segunda mitad del siglo XX. El casi-estado de Jackson se identifica con el estado que disponiendo de soberanía negativa (independencia), tan sólo dispone de un grado limitado de soberanía positiva (bienes públicos). En otras palabras, estamos frente a estados que disponen de niveles muy bajos de cohesión sociopolítica y de estructuras de gobierno. Habitualmente, las instituciones del estado son débiles y su economía, con niveles muy bajos de industrialización, es muy dependiente del exterior. Además, dichos estados han perdido uno de los atributos del estado moderno (el monopolio legal de la violencia), de tal manera que la violencia se ha privatizado, en un sentido amplio. De ahí que dichos estados sufran, en muchos casos, conflictos de orden interno (Somalia, República Centroafricana). El efecto combinado de final de la guerra fría y globalización desigual, con sus corolarios (consenso de Washington, procesos de democratización), han exacerbado los conflictos internos entre los grupos (tribales u otros) que han saltado a la lucha democrática por el poder, dotándose de presencia y de voz.

Contrastemos el estado premoderno, como tipo ideal, con los objetivos de orden expuestos por Bull. En primer lugar, el estado premoderno no limita el uso de la violencia. Al contrario, el uso de la violencia (a nivel interno y externo) es una de sus características fundamentales. En segundo lugar, el respeto de los acuerdos deja de tener

⁵⁵ R. Jackson, *Quasi-states: sovereignty, international relations and the Third World*, Cambridge, Cambridge U.P., 1990.

sentido, a partir del momento en que el gobierno signatario de los acuerdos carece de autoridad, incluso para hacerlos cumplir a nivel interno. En tercer lugar, el reconocimiento mutuo de soberanías no tiene sentido alguno, a partir del momento en que el territorio de un país vecino puede convertirse en espacio de uso habitual (explotación de riquezas, control territorial y de la seguridad, etc.). El estado premoderno es la antinomia del orden internacional.

El estado *posmoderno* es una especie nueva. Se puede decir que ha ido más allá del estado westfaliano. En efecto, el principio sacrosanto del estado moderno, la soberanía (no injerencia), se ha visto alterado, ya que el estado posmoderno acepta la injerencia externa en los asuntos domésticos. La verificación “intrusiva” es un factor fundamental del mundo posmoderno. Robert Cooper ofrece algunos ejemplos de dicha verificación intrusiva (el Tratado de Roma que creó la Comunidad Económica Europea, el Tratado de Fuerzas Convencionales en Europa, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos)⁵⁶. A pesar de que los elementos propios de la modernidad (fronteras, soberanía, identidad nacional) aún existen, no se toman muy en serio, sobre todo cuando las interacciones se producen en ámbitos económicos y culturales. Posiblemente, la lógica de la posmodernidad es la que más fácilmente se adecua a los procesos de globalización, ya que los estados posmodernos tienen una actitud más abierta y tolerante hacia las interacciones políticas, económicas y culturales, convencidos de que son positivas para ellos, tanto en términos de prosperidad como de seguridad. La seguridad deja de ser vista como una cuestión militar (lo militar es más irrelevante) y pasa a basarse en la transparencia como mecanismo de seguridad fundamental (medidas de confianza, en sentido amplio). Los estados posmodernos son democracias avanzadas y economías altamente desarrolladas, en las que el poder es más difuso, con diferentes

⁵⁶ Cooper, *The breaking of nations*, op.cit.

tipos de recursos, de actores y a diferentes niveles (supranacionales, subestatales). Ello lleva a la mayor parte de autores a afirmar que el grupo de países que más se acerca al modelo de estado posmoderno es el grupo de países que conforman la Unión Europea. En referencia a ese carácter del posmodernismo, más allá del estado moderno, Fukuyama ha escrito, de manera metafórica, que “los europeos están seguros de estar viviendo al final de la historia”⁵⁷.

Contrastemos el estado posmoderno, como tipo ideal, con los objetivos del orden internacional, expuestos por Hedley Bull. En primer lugar, el estado posmoderno no sólo pretende limitar la violencia, sino que la erradica en las relaciones entre estados. El término de potencia civil, utilizado muy a menudo para definir a la Unión Europea es elocuente en ese sentido. En segundo lugar, la UE, caracterizada como mejor ejemplo del mundo posmoderno, es definida, también, como potencia normativa. Con lo que el cumplimiento de los pactos, y de las normas derivadas, formaría parte de su propia idiosincrasia. Finalmente, en materia de reconocimiento de soberanía, el estado posmoderno va más allá de lo requerido en materia de orden entre estados, ya que introduce lógicas de mayor compromiso (compartir soberanía).

El espectro que va del estado premoderno al posmoderno, pasando por el moderno, constituye un instrumento útil para el análisis, ya que plantea, o bien diferencias notables de comportamiento, o bien visiones muy diferentes del orden internacional. En el siguiente epígrafe vamos a desarrollar, de manera más amplia, lo que líneas más arriba ha sido caracterizado como estado premoderno, en términos de Cooper, o casi-estado, en términos de Jackson. No se puede negar que dicho fenómeno constituye, como apuntaba unas líneas más arriba, Crocker, un problema importante para el orden internacional del nuevo tiempo mundial.

⁵⁷ Cita de Francis Fukuyama en A.M. Le Gloannec y A. Smolar, *Entre Kant et Kosovo. Etudes offertes à Pierre Hassner*, París, Presses de Sciences Po, 2003, p. 43,

2. Los estados fracasados: ¿prolegómeno del caos?

El nuevo tiempo mundial ha visto como una serie de estados, radicados fundamentalmente en África y Asia, han entrado en un proceso de debilitamiento (*failing state*). Es evidente que tanto el final de la guerra fría como la globalización lo han favorecido. Como ha escrito Chester Crocker, “los estados con escasa legitimidad interna tienden a fracasar cuando pierden el apoyo extranjero, como ha ocurrido a menudo en los antiguos dominios coloniales de los imperios europeos. El fracaso se acelera cuando cuando los actores principales del sistema internacional abandonan a los regímenes locales, que ya no son considerados aceptables o que son vistos como socios incómodos”⁵⁸. Así pues, el final de la guerra fría ha hecho que una serie de socios, necesarios en la lógica bipolar, hayan dejado de serlo, con las inmediatas consecuencias para esos regímenes (fin de programas de ayuda militar y económica, retirada de la legitimación internacional). Uno de los ejemplos más claros es el de Mobutu (Zaire)⁵⁹. Por su parte, la globalización ha desempeñado un papel central en el proceso de fragilización de las estructuras estatales. En efecto, la globalización ha venido a ocupar aquellos espacios que los procesos de construcción nacional, inacabados en muchos países, han dejado vacíos⁶⁰. Figuras nada sospechosas de actitudes antisistema critican actualmente las políticas puestas en marcha a nivel internacional para favorecer las reformas estructurales y el avance de la globalización (consenso de Washington), por el efecto negativo que han tenido sobre las instituciones estatales⁶¹. *State building* se ha convertido en el nuevo mantra de sectores políticos que han reaccionado tras el 11-S,

⁵⁸ Crocker, op. cit., p. 35.

⁵⁹ Véase R. Lemarchand, “The Democratic Republic of Congo: From Failure to Potential Reconstruction”, en Rotberg, *State Failure*, op. cit., pp. 29-70.

⁶⁰ Véase Held, op. cit.

⁶¹ F. Fukuyama, *State building. Governance and World Order in the Twenty-First Century*, Londres, Profile Books, 2004.

estableciendo una vinculación directa entre estado fracasado y seguridad internacional (entendida como seguridad occidental).

Dicha vinculación es más que evidente tras los ataques terroristas del 11-S. Así, en la estrategia de seguridad adoptada por la administración Bush en setiembre de 2002, podemos leer que “los acontecimientos del 11 de setiembre de 2001 nos enseñan que los estados débiles, como Afganistán, plantean un gran peligro para nuestros intereses nacionales como estado fuerte”⁶². La Unión Europea, por su parte, introduce el tema en la Estrategia Europea de Seguridad, adoptada en diciembre de 2003, en los siguientes términos: “El mal gobierno –abuso de poder, debilidad de las instituciones, falta de responsabilidad- y el conflicto civil corroen a los Estados desde dentro. En algunos casos han dado lugar al colapso de las instituciones del Estado. Somalia, Liberia y Afganistán bajo los talibanes son los ejemplos recientes más conocidos. El colapso del Estado puede asociarse a amenazas evidentes como la delincuencia organizada o el terrorismo. Su descomposición es un fenómeno que debilita la gobernanza mundial y aumenta la inestabilidad regional”⁶³. La diagnosis de la Unión Europea (conflicto civil, amenaza transnacional, gobernanza mundial, inestabilidad regional) es mucho más amplia que la realizada por Estados Unidos y en línea con lo que había sido su pensamiento sobre el tema en momentos anteriores. En ese sentido, y en términos de *policy*, los estados fracasados se confunden con dos discursos diferentes: el discurso de la prevención de conflictos⁶⁴, central en la política exterior de la UE, y el discurso de los estados canallas, propio de la administración estadounidense.

⁶² *Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos*, 2002. Consultado en:

<http://usinfo.state.gov/espanol/terror/02093001.htm>

⁶³ *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*, 2003. Consultado en:

http://www.todopolitica.com/documentos/?n=una_europa_segura_en_un_mundo_mejor&imprimir=1

⁶⁴ El tema de los estados fracasados, aunque no fuera bajo dicha formulación, ha estado muy presente en la agenda de la Unión Europea antes del 11-S. Las políticas regionales, especialmente hacia Africa, y temas específicos, como las acciones, contra las minas terrestres, dieron lugar durante los años noventa y principios del siglo XXI a un importante número de reflexiones sobre temas (buen gobierno, estado de

En este último caso es necesario distinguir claramente entre lo que la administración Bush ha venido a denominar como estado canalla (*rogue state*). Si atendemos al hecho de que “un estado canalla es un estado que desafía el orden establecido por la/las potencia/s”⁶⁵, es evidente que muchas cosas nos alejan de los estados fracasados en un sentido amplio, tal y como veremos a continuación. A pesar de ello, nos hemos encontrado en los últimos tiempos con una literatura que equipara ambos términos, siguiendo así las pautas de la administración Bush. Es el caso de Fukuyama que aborda la política de Estados Unidos hacia Iraq como un problema de desajuste entre la demanda de seguridad en un mundo de estados debiles o fracasados y la capacidad de las instituciones internacionales para asegurarla⁶⁶. Entre nosotros, Emilio Lamo de Espinosa coloca bajo el epígrafe de “estados fallidos” a Irán, Líbano, Siria o Corea (del Norte, añadido de la autora)⁶⁷. Países que, como sabemos, han sido calificados, en la mayoría de los casos, de “estados canallas” por la administración Bush.

Este epígrafe pretende clarificar que el estado fracasado (débil, colapsado), que será abordado a continuación, es importante para el análisis del orden internacional, pero no por su voluntad estructural de modificar el orden (objetivo supuesto de los estados canallas) sino por la distorsión que su existencia misma produce en el orden westfaliano, afectando a los fundamentos de la sociedad de estados (no comparten los objetivos del orden, tal y como hemos visto en el epígrafe anterior). Más allá de la noción amplia (analítica) de orden, hay que constatar que el interés analítico por dichos

derecho, estabilidad estructural) propios de los estados fracasados. La formulación más detallada, por parte de la UE, estableciendo la vinculación entre prevención de conflictos y estado fracasado, la podemos encontrar en la Comunicación de la Comisión sobre prevención de conflictos, de abril de 2001. Véase COM (2001) 211 final.

⁶⁵ N. Chomsky, *Rogue States. The rule of force in world affairs*, Londres, Pluto Press, 2000, p. 30.

⁶⁶ Fukuyama, op. cit., p. 160.

⁶⁷ E. Lamo de Espinosa, *Bajo puertas de fuego. El nuevo desorden internacional*, Barcelona, Taurus, 2004, p. 61.

estados está directamente vinculado a la agenda de seguridad⁶⁸ y tiene una clara dimensión prescriptiva, tal y como dejan ver las palabras de Robert Rotberg, quien escribe que “los estados fracasan porque no pueden suministrar bienes públicos a su pueblo. Los gobiernos pierden legitimidad ante los ojos y los corazones de una mayoría creciente de ciudadanos; el estado deviene ilegítimo. Sólo un puñado de los 191 estados actuales pueden ser calificados de fracasados, o colapsados, que es el estadio último del fracaso. Varias docenas más, sin embargo, son estados débiles y candidatos al fracaso. Dado que los estados fracasados pueden dar refugio a actores no estatales –señores de la guerra y terroristas-, comprender la dinámica del fracaso del estado-nación es central en la guerra contra el terrorismo. Reforzar los estados débiles en el mundo en desarrollo es cada vez más urgente”⁶⁹.

Independientemente de la agenda política mencionada, la tipología establecida por el Proyecto sobre Estados Fracasados, dirigido por Rotberg, resulta útil⁷⁰ a efectos analíticos. La misma se fundamenta en el establecimiento de criterios claros para distinguir entre tres niveles de deterioro del estado, diferenciando entre una debilidad, de orden genérico, y un auténtico fracaso o colapso; así como diferenciando los niveles de fracaso y de colapso del estado.

El punto de partida, como es obvio, es entre fortaleza y debilidad del estado. Sin ir más lejos, la Doctrina Bush se asienta en la diferencia entre estado fuerte (Estados Unidos) y estado débil (Afganistán). Según Rotberg, “los estados existen para proveer un método descentralizado de distribución de bienes públicos a las personas que viven

⁶⁸ Recordemos que para David Held el orden mundial está conformado por las dos caras de una misma moneda: seguridad clásica y justicia económico-social, Véase Held, op. cit.

⁶⁹ R. Rotberg, “The new nature of Nation State Failure”, *The Washington Quarterly*, verano 2002. Consultado en www.twq.com/02summer/rotberg.pdf

⁷⁰ Robert Rotberg, presidente de la *World Peace Foundation* y director del programa sobre conflictos interestatales, prevención de conflictos y resolución de conflictos de la Kennedy School of Government, ha coordinado entre 1998 y 2002 un programa sobre estados fracasados en la Universidad de Harvard, del que son resultado dos obras recientes: R. Rotberg (ed.), *State Failure and State Weakness in a Time of*

dentro de unos parámetros determinados (fronteras) (...) Los estados modernos responden a las demandas de la ciudadanía, organizan y canalizan los intereses de su pueblo, a menudo pero no exclusivamente, haciendo progresar los objetivos y los valores nacionales. Desempeñan un papel tampón frente a las fuerzas externas y median entre los desafíos de la arena internacional y el dinamismo de sus propias realidades, económica, política y social”⁷¹. El éxito o el fracaso del estado está relacionado con todas o algunas de esas dimensiones. Pero es, siempre según Rotberg, “de acuerdo con la capacidad para proveer los bienes públicos cruciales que se va a distinguir a los estados fuertes de los débiles, y a los estados débiles de los fracasados o colapsados”⁷². Todo ello nos remite, en términos de Jackson (visto en el epígrafe anterior) a la soberanía positiva. Así la provisión de bienes públicos (soberanía positiva) que se espera de un estado nos lleva a preguntarnos por la capacidad de éste para ofrecer a sus ciudadanos: seguridad, educación, servicios de salud, oportunidades económicas, vigilancia medioambiental, marco legal y sistema judicial para hacerlo respetar, infraestructuras fundamentales, como carreteras o comunicaciones. La conversión de una carretera en pista y, finalmente, en una sucesión de agujeros constituye, de modo metafórico, un indicador para seguir el nivel de debilitamiento de un estado. Dependiendo de cómo el estado se aplique en cada una de esas dimensiones nos vamos a encontrar frente a las tipologías antes establecidas: estado débil, estado fracasado y estado colapsado. Antes de entrar en ellas hay que apuntar que, al igual que ocurría con la tipología de estado premoderno, moderno y posmoderno, nos encontramos frente a un espectro en el que el nivel de debilitamiento del estado puede hacerle avanzar o retroceder en una u otra dirección. De ahí justamente que la categoría de “estado en vías

Terror, Washington, Brookings Institution Press, 2003 y R. Rotberg (ed.), *When states fail. Causes and consequences*, Princeton, Princeton U.P., 2004.

⁷¹ Rotberg, *State Failure*, op.cit., p. 2.

⁷² *Ibidem*.

de fracaso” (*failing state*) que llevaría de la debilidad al fracaso del estado no se presente como una categoría separada, si bien es un concepto muy recurrente en la literatura.

Los *estados débiles* incluyen un número importante de estados que son, bien inherentemente débiles a causa de constreñimientos geográficos, físicos o económicos, o bien fuertes, pero coyunturalmente débiles a causa de antagonismos, de mala gestión (avaricia de las élites), de despotismo o de ataques externos. También nos podemos encontrar con una mezcla de las dos situaciones. Los estados débiles suelen ser el escenario de rivalidades étnicas, religiosas o lingüísticas que no han explotado violentamente. Por lo habitual la criminalidad urbana es muy alta. La capacidad del estado de ofrecer bienes públicos disminuye y, de modo preciso, las infraestructuras, entran en un proceso de deterioro. Los niveles de PIB per cápita, u otros indicadores económicos, empeoran, a la vez que aumentan los niveles de corrupción. Suelen darse gobiernos despóticos, elegidos o no, que someten a la sociedad civil a un claro acoso⁷³. El ejemplo del progresivo deterioro del régimen de Mugabe (Zimbabwe) es ejemplar en este último sentido. En el año 2003, y de acuerdo con los criterios establecidos, se podían identificar en el mundo una serie de estados débiles. Es el caso, entre otros, de Guinea Conakry, Mali, Burkina Faso, Níger, Chad, Ghana y Nigeria, en África; Haití, Ecuador y Bolivia, en América; Turkmenistán, Tajikistán y Kirguizistán, en Asia Central; Belarús y Moldova, en Europa, y Myanmar, Laos y Camboya, en Asia. A los mismos se podrían añadir aquellos casos que, sin haber llegado a la situación de estado fracasado, que veremos a continuación, han avanzado peligrosamente hacia el fracaso. En otras palabras, venían a ser considerados, con los datos del año 2003, países en “vías

⁷³ *Ibidem*, p. 5.

de fracaso” (*failing states*), como Colombia, en América; Zimbabwe o Costa de Marfil, en África, e Irak e Indonesia, en Asia⁷⁴.

Los *estados fracasados*, que constituyen una etapa más avanzada en cuanto a la descomposición del estado son escenarios de tensión, peligrosos y con conflictos profundos que enfrentan a facciones armadas. No es el nivel de violencia, sino el carácter permanente de la misma, lo que caracteriza a un estado fracasado; una violencia que está asentada en rivalidades comunitarias, que vienen a servir de excusa en muchos casos a la responsabilidad de los líderes del país (élites corruptas que se han visto afectadas tanto por el fin de la guerra fría, ser abandonadas desde el exterior, como por las reformas económicas, pérdida de ingresos personales asentados en el control de las empresas públicas). El antagonismo se ve activado sobre todo por la existencia de recursos (petróleo, diamantes, minerales, maderas preciosas). Un estado fracasado es incapaz de controlar sus fronteras y una parte importante del territorio; el gobierno, a veces, tan sólo ejerce su autoridad sobre la capital y zonas limítrofes. Así, el nivel de fracaso de un estado se explica muchas veces por la cantidad de territorio nacional que realmente controla el gobierno, así como por la parte de población que es sometida a acoso y a depauperación por parte del gobierno (gobierno formado por una élite perteneciente a algún grupo comunitario dentro del estado). De ahí que los términos de “estado predatorio” o “estado neopatrimonial” se hayan aplicado en muchos casos a estados del África subsahariana⁷⁵. La aparición de grupos rebeldes o, simplemente, el desarrollo de la violencia criminal, junto con la pérdida de legitimidad del gobierno crea una situación de “mundo sin ley”, en el que florece el crimen transnacional (armas, droga, explotación de recursos minerales), ocupando así la globalización (en su dimensión más negativa) los espacios de autoridad política. El estado se desvanece

⁷⁴ Véase un análisis detallado de los casos en Rotberg, *When states fail*, op. cit. El caso de Irak es único, dadas sus condiciones internacionales desde la guerra de 1991.

(como mucho se puede hablar de ejecutivo, pero el aparato judicial o las fuerzas de seguridad dejan de ser operativas) En otras palabras, los bienes públicos dejan de ser suministrados por el estado (la sanidad y la educación están en muchos casos en manos de la asistencia internacional). En consecuencia, el estado pierde la legitimidad frente a su población y las fronteras dejan de tener sentido. Ello explica que buena parte de los estados fracasados estén inmersos en guerras civiles que se desarrollan en marcos regionales conflictivos (África Occidental o la región de los Grandes Lagos son ejemplos claros) y de ahí que la población transfiera su lealtad a aquellos que, supuestamente, les ofrecen seguridad (señores de la guerra, ejércitos de países vecinos). En el año 2003, se podía identificar una serie de estados fracasados en el mundo. Entre otros, la República Democrática del Congo (paradigma de estado fracasado), Sierra Leona, Liberia o Sudán, en África, y Afganistán, en Asia Central⁷⁶.

Los *estados colapsados* son la versión extrema del estado fracasado. En la actualidad, los analistas tan sólo sitúan a Somalia en dicha categoría; más que un estado, “una mera expresión geográfica”⁷⁷. En este caso, los bienes públicos provienen exclusivamente de manos privadas y nos encontramos frente a un vacío de autoridad. Como ha escrito Zartman, el colapso del estado hace referencia a “una situación en la que la estructura, la autoridad (poder legítimo), el derecho y el orden político han desaparecido y deben ser reconstituidos de alguna manera, nueva o vieja”⁷⁸. Otros colapsos citados, en la década de los años noventa, son Bosnia, Afganistán o Sierra Leona, escenarios que se convirtieron, en su momento, en auténticos feudos de señores de la guerra y de bandas criminales. Casos como los citados, o el más espectacular del Líbano (colapsado en los años setenta) muestran dos cosas: primero, según Rotberg,

⁷⁵ Véase R. Fatton, *Predatory Rule: State and Civil Society in Africa*, Boulder, Lynne Rienner, 1992.

⁷⁶ Véase Rotberg, *When states fail*, op. cit.

⁷⁷ Rotberg, *State failure*, op. cit., p. 9.

que existe fluidez entre las diversas condiciones del estado no fuerte (debilidad, fragilidad, colapso)⁷⁹, pudiéndose pasar de una a otra condición, y, segundo, que la categorización de un estado según su nivel de fracaso no es fácil⁸⁰. En efecto, no disponemos de criterios objetivos como los que nos permiten hablar de Países Menos Desarrollados (PMD).

Ahora bien, lo que nadie discute es que el fenómeno ocupa un lugar preeminente en lo que Philippe Moreau Defarges ha denominado “nuevas relaciones internacionales”, preguntándose si los estados fracasados (zonas grises, en su terminología) pueden pasar de los objetos, que son hoy en día, a actores, aportando a la sociedad internacional su condición de zonas caóticas, al margen de la lógica estatal⁸¹. La preocupación por la supervivencia de la sociedad de estados (uno de los objetivos del orden internacional en términos de Bull), así como la preocupación por el orden mundial (los habitantes de los estados fracasados no sólo han dejado de ser ciudadanos sino que han dejado de ser considerados seres humanos en las “guerras degeneradas”⁸² en las que se ven sumidos) han dado lugar a una amplia literatura prescriptiva⁸³ desde el final de la guerra fría. Sin embargo, es evidente que el tema ha saltado a la agenda política del orden internacional, tras los ataques del 11-S. Como ha escrito Michael

⁷⁸ I.W. Zartman (ed.), *Collapsed states. The disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder, Lynne Rienner, 1995, p. 1.

⁷⁹ Rotberg, *State failure*, op. cit., p. 10.

⁸⁰ Véase la aproximación al tema desde el marco jurídico-onusiano en J.A. Cobelas, “El Africa Subsahariana y el concepto del *failing state*: sus consecuencias en el derecho internacional”, en F.J. Peñas (ed.) *África en el sistema internacional. Cinco siglos de frontera*, Madrid, Catarata, 2000, pp. 131-163.

⁸¹ Ph. Moreau Defarges, “La gestion des zones grises”, *Ramses 2003*, París, IFRI, 2002, p. 69.

⁸² Véase M. Shaw, “War and Globality: the role and character of war in the global transition”, en H.W. Jeong (ed.), *Peace and Conflict: A New Agenda*, Hampshire, Ashgate, 1999.

⁸³ Citamos a título de ejemplo algunas publicaciones, de cariz muy diferente. H.H. Holm, “A Disaggregated World Order in the Making: Policy Towards Failed States as an Example”, *International Politics*, vol. 38, 2001, pp. 357-374 lleva a cabo un análisis teórico interesante desde el punto de vista de los órdenes regionales. Ch.F. Alger, “Failed States and the failure of States: Self-determination, States, Nations and Global Governance”, *paper* Purdue University 1998, consultado en www.ippu.purdue.edu/info/gsp/FSIS_CONF/cfapaper.html tiene interés por el enfoque de sociedad civil y de gobernanza global que da al tema. G.B. Helman y S.R. Ratner, “Saving Failed States”, *Foreign Policy*, núm. 89, invierno 1993, pp. 3-21 hace una aportación centrada en el papel de Naciones Unidas frente al fenómeno.

Ignatieff, “en la década de los noventa se produjo un fracaso general de la imaginación histórica, una incapacidad del mundo occidental de la posguerra fría para darse cuenta de que las crisis emergentes en términos de orden estatal en muchas zonas del mundo – desde Egipto hasta Afganistán- se convertirían en una amenaza para la seguridad occidental”⁸⁴. En el tercero, y último apartado de este texto, vamos a abordar justamente la vinculación entre comunidad occidental y orden internacional. ¿Cómo afectan las nuevas dimensiones del orden/caos internacional a la comunidad occidental? ¿Cómo se posiciona la comunidad occidental frente a los retos de seguridad del nuevo tiempo mundial?

III. Orden internacional y comunidad occidental

Este apartado tiene por objeto abordar el tema del orden internacional desde una dimensión aplicada. Esto es, plantear los efectos que, en términos de orden internacional, tiene la presente crisis política entre Estados Unidos y sus socios europeos en relación con la guerra de Irak (y otros temas de la agenda internacional). Ello nos lleva, de entrada, a considerar las características del llamado centro del orden internacional (por oposición a la periferia). Centro que se articula, entre otras formulaciones, como comunidad occidental (atlántica). Estamos frente a uno de aquellos órdenes, en plural, que enunciábamos en el anterior apartado. El primer epígrafe se desarrolla en torno a una serie de preguntas sobre la comunidad occidental: ¿Cuáles son los fundamentos de dicha comunidad? ¿De qué características goza el orden existente en la propia comunidad? ¿Qué mantiene unida a la comunidad? A

⁸⁴ M. Ignatieff, “The Burden”, *New York Times Magazine*, 5 enero 2003, cit. por Fukuyama, op. cit., p. 162. Entre nosotros, la referencia al carácter especial de la década de los noventa es presentada por Lamo de Espinosa, escribiendo que “el 11-S caería como una bomba sobre el plácido escenario de los felices noventa arrastrándonos a los inciertos comienzos del siglo XXI”, Lamo de Espinosa, op.cit., p. 43.

continuación, el segundo epígrafe aborda cómo afecta la actual crisis (¿intereses?, ¿confianza?, ¿valores?) al propio orden de la comunidad occidental y qué efectos se pueden inferir para el orden internacional. Dos factores van a jugar un peso destacado en nuestro análisis: el carácter posmoderno de los estados europeos y la orientación de la política exterior de Estados Unidos bajo la administración Bush, calificada de neoimperialista.

1. Orden constitucional: ¿cuál es el “cemento” de la comunidad atlántica?

Páginas más arriba veíamos cómo el mundo era convenientemente troceado a efectos de orden internacional entre un centro, ocupado por estados industrializados con democracias liberales consolidadas y con un elevado grado de institucionalización, tanto a nivel interno como externo, y una periferia, con estados semi o no-industrializados con regímenes autoritarios o semidemocráticos y con un bajo grado de institucionalización, tanto a nivel interno como externo⁸⁵. Algunos autores han incidido en la misma idea (distinguir mundos diferentes a partir de la evolución histórica de las formas de organización política) pero con matices diferentes.

Es el caso de Martin Shaw, quien parte no de las características actuales del estado sino de la lógica histórica de imperio⁸⁶. En otras palabras, del carácter imperial de buena parte de los estados occidentales hasta bien entrado el siglo XX. Así, Martin Shaw, distingue, dejando de lado el caso de los estados fracasados, entre un mundo de estados postimperiales y otro de estados casi-imperiales. En palabras de Shaw, Occidente es una “constelación postimperial”⁸⁷, a la vista de su evolución histórica: apertura democrática que ha permitido acomodar las demandas de colectivos diversos

⁸⁵ Holm y Sorensen, op. cit., p. 1.

⁸⁶ M. Shaw, “Post Imperial or Quasi Imperial: State and Empire in the Global Era”, *Millenium*, vol. 31, núm. 2, 2002, pp. 327-336.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 331.

(políticos, territoriales, étnicos) y existencia de un *decision making* internacional en las relaciones intrabloque (mantiene la lógica de bloque aparecida durante la guerra fría). Según Shaw, las características del Occidente postimperial facilitan su acomodo, y su liderazgo, en las redes de poder globalizado de la posguerra fría. Frente al mundo postimperial que es Occidente, Shaw identifica una serie de estados grandes y medianos (India, Indonesia, Turquía), que califica de cuasi-imperiales, por su origen (producto y reconstitución de los imperios históricos europeos).

Estamos, una vez más, frente a una lógica de centro y periferia en materia de orden internacional, si bien encardinadas entre sí, ya que la formulación de Shaw concluye sobre el liderazgo ejercido por lo que él denomina como *conglomerado estado-occidental internacionalizado y postimperial*, gracias al uso de las instituciones globales legítimas en favor de sus intereses y gracias, también, a las contradicciones (conflictividad interna en los estados) que vive el mundo casi imperial.

Abordamos, a continuación, el tema del Occidente postimperial como unidad y dejamos, para el siguiente epígrafe, la cuestión del liderazgo (factor fundamental para la creación y mantenimiento de un orden internacional). La opción de estas páginas es reducir el Occidente postimperial al mundo atlántico (el centro del centro), que Karl Deutsch definió, ya en los años cincuenta, como *comunidad de seguridad*, “un grupo que se ha integrado, donde integración es definida como la consecución de un sentimiento de comunidad, acompañado por instituciones formales e informales o prácticas, suficientemente fuertes y extendidas como para asegurar un cambio pacífico entre los miembros del grupo, con un grado de certidumbre razonable en un período de tiempo largo”⁸⁸.

⁸⁸ K. Deutsch, “Security Communities”, en J. Rosenau (ed.), *International Politics and Foreign Policy*, Nueva York, 1961, p. 98. La formulación original se encuentra en K. Deutsch et al., *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton, Princeton U.P., 1957.

El término de comunidad atlántica (u occidental) ha estado muy presente en la literatura reciente, tanto en lo relacionado con el orden internacional en general como en la relacionado con la actual crisis transatlántica. El término de comunidad nos sugiere dos lecturas, ambas comprendidas, en nuestra opinión, en la comunidad de seguridad de Deutsch. Una lectura basada en identidad y valores y la otra basada en mecanismos institucionales y reglas de comportamiento.

Encontramos la primera de dichas lecturas en trabajos recientes. Así, según Buzan y González-Peláez, la comunidad atlántica tiene que ver con “la existencia de un sentimiento de ‘nosotros’ por encima de las estructuras racionales de las normas, reglas e instituciones requeridas para la coexistencia y la cooperación”⁸⁹. Para Thomas Risse-Kappen, los países de la comunidad atlántica están unidos por la cultura política de los estados liberales: “proceso democrático de toma de decisiones, solución no violenta de los conflictos políticos, igualdad entre los ciudadanos, regla de la mayoría, tolerancia frente a la disensión y respeto al derecho de las minorías”⁹⁰. Helene Sjursen, por su parte, afirma que Estados Unidos y los países de la Unión Europea constituyen una comunidad “en el sentido de que todos ellos comparten unos valores y unas determinadas experiencias históricas y contexto, e incluso un sentimiento de destino compartido”⁹¹.

La segunda lectura –basada en los mecanismos institucionales y en las prácticas habituales- nos permite abordar el pensamiento sobre la comunidad atlántica (occidental) desarrollado por John Ikenberry⁹². Este autor aborda el tema desde el orden (político) internacional, con lo que se inscribe perfectamente dentro de las

⁸⁹ B. Buzan, Barry y A. González-Peláez, “International Community after Iraq”, *Paper* presentado en la Conferencia Pan-Europa de Relaciones Internacionales, La Haya, setiembre 2004, p.8.

⁹⁰ T. Risse-Kappen, “Collective Identity in a Democratic Community: The Case of NATO”, en: P. J. Katzenstein (ed.), *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*, Nueva York, Columbia U.P., 1996, pp. 370.

⁹¹ H. Sjursen, “On the identity of NATO”, *International Affairs*, vol. 80, núm. 4, 2004, pp. 687.

preocupaciones analíticas del presente texto. Pues bien, Ikenberry analiza el tema a partir de la siguiente pregunta: ¿por qué el orden establecido, tras 1945, entre los estados industriales avanzados ha perdurado, superando incluso los cambios radicales en términos de poder que han acompañado el final de la guerra fría?”⁹³. De modo más directo se trata de establecer porqué sigue existiendo la OTAN tras el fin de la guerra fría.

Para Ikenberry, cuando hablamos de orden (político) internacional estamos hablando de “acuerdos de gobierno entre un grupo de estados, incluyendo sus reglas, principios e instituciones fundamentales”⁹⁴. Se trata, en palabras del propio autor, del orden sistémico. Lo que hace referencia no a todos los aspectos de la cooperación (todos los acuerdos posibles), sino a las “reglas básicas y a los principios de orden entre los estados del sistema”⁹⁵. Así, un cambio de orden comporta un cambio de las reglas del juego.

El propio Ikenberry dibuja tres tipos (ideales) de orden político entre estados. Dos de ellos asentados en la lógica realista/neorrealista del pensamiento en Relaciones Internacionales. Se trata de la *hegemonía* y del *equilibrio del poder*. Cada uno de ellos responde a una determinada distribución del poder y ejercicio de la autoridad entre los estados. El tercero, que sirve según Ikenberry para explicar el mundo occidental post-1945, está basado en la teoría institucional del orden, y se configura como *orden constitucional*. Recordemos rápidamente los dos primeros, propios de los enfoques realistas, para centrarnos en el orden constitucional. Ikenberry sitúa los tres tipos de orden como posible resultado de una guerra.

⁹² Ikenberry, op. cit.

⁹³ *Ibidem*, p. 3.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 23. La definición de Ikenberry, basada en acuerdos de gobiernos, nos recuerda la anteriormente recogida de Sorensen, véase nota 12 de este texto.

⁹⁵ *Ibidem*.

El *equilibrio del poder* explica el orden, y las reglas e instituciones que se derivan de él, como el producto de un proceso continuado de ajuste de capacidades de poder o de amenazas entre estados, en condiciones de anarquía. Un orden basado en el equilibrio se consigue mediante políticas internas (disuasión a través, por ejemplo, de la movilización de fuerzas) o mediante políticas internacionales (alianzas temporales para contrarrestar una amenaza). Las alianzas son coyunturales, ya que los estados mantienen su autonomía (soberanía y recursos). En términos históricos, la diplomacia británica es un buen ejemplo de políticas de equilibrio del poder en Europa.

La *hegemonía* explica el orden como un producto creado y mantenido por un estado hegemónico, resultado habitualmente de una guerra, que usa sus elevadas capacidades de poder (militares, económicas, tecnológicas) para organizar las relaciones entre los estados. El orden (jerárquico) se consigue mediante la utilización por parte del hegemón de incentivos, positivos (zanahoria) o negativos (palo), a los otros estados para que éstos lo acepten. En términos históricos, la forma extrema de la hegemonía es el imperio, que comporta que los otros estados no sean soberanos y que las relaciones entre el hegemón y los demás sean de pura dominación coercitiva.

El *orden constitucional* es el que, según Ikenberry, ha caracterizado las relaciones entre estados en el mundo occidental desde el final de la segunda guerra mundial. ¿Cómo se define? El orden constitucional es definido como “un orden político organizado y acordado en torno a instituciones legales y políticas que operan para asignar derechos y para limitar el ejercicio del poder”⁹⁶. En otras palabras, las instituciones no sólo sirven para la cooperación, sino que sirven sobre todo como mecanismo de control político que permite al líder (surgido habitualmente de una confrontación armada) dos cosas: por un lado, constreñir a los otros estados en un

⁹⁶ *Ibidem*, p. 29.

marco de relaciones y, por otro, poner límites a su propio ejercicio del poder. Se entra en el terreno del orden con características constitucionales cuando existen incentivos y oportunidades para que el líder o los líderes se impliquen en acuerdos institucionalizados que vinculen a todos los estados para limitar o constreñir su poder (contrato social), incluido el poder del estado líder. De esta manera, el líder evita dos preocupaciones habituales entre los estados del sistema cuando se construye un orden internacional: la dominación, pura y simple del poderoso sobre los demás, o el abandono (lavarse las manos e irse a casa tras el fin de una guerra)⁹⁷. Siempre, según Ikenberry, los incentivos del líder para crear dichas instituciones y dichos mecanismos de control político dependen de dos cosas: la disparidad de poder existente y el tipo de estados que forman parte del acuerdo. Si la disparidad de poder es grande, por un lado, el líder puede fácilmente establecer las reglas y, por otro, los estados “carentes de poder” o con “escaso poder” están más interesados en las instituciones que en ser dominados o en ser abandonados. Además, si los estados que van a conformar dichas instituciones son estados democráticos es mucho más fácil establecer los acuerdos vinculantes, que adoptan dinámica constitucional (acuerdos imbrincados en el sistema político, en sentido amplio, y difícilmente modificables). El escenario así dibujado es evidente que corresponde al establecimiento de una relación institucionalizada entre los Estados Unidos y sus socios europeos tras el fin de la segunda guerra mundial, una relación cuyo paradigma lo constituye la OTAN (absoluta asimetría de poder en términos militares entre Europa Occidental y Estados Unidos; temor al abandono ante la amenaza soviética; regímenes democráticos; atlantismo como componente de la políticas europeas de seguridad).

⁹⁷ Es evidente que ello nos lleva a recordar episodios propios de la política exterior de Estados Unidos: su decisión de no participar en la Sociedad de Naciones o la demanda, tras la segunda guerra mundial, por parte de algunos sectores sociales importantes de abandonar rápidamente el escenario europeo. El famoso eslogan del “Boys back home”.

Tras el fin de la guerra fría se plantea el sentido de la OTAN: la amenaza soviética ha desaparecido y la asimetría entre europeos y estadounidenses es grande, pero no equivalente a la del momento fundacional. Según Ikenberry, la permanencia y estabilidad de la OTAN se explicaría por el “cemento”⁹⁸ que une a los estados de la comunidad atlántica (occidental). ¿Cuál es ese cemento? ¿Qué mantiene unido al orden político occidental? La estabilidad política del orden occidental se asienta, según Ikenberry, en las instituciones, por dos motivos. Primero, se han reducido las posibilidades de regresar a políticas de poder, ya que la dinámica institucional crea perspectivas de ganancias absolutas (a la larga, el sistema permite ganar a todos o, en cualquier caso, se acepta perder ya que toda ganancia o toda pérdida es momentánea, no permanente). Segundo, el espacio institucional hace que cualquier aspiración hegemónica del líder sea difícil de materializarse, dados los altos costes que le puede acarrear. En palabras de Ikenberry, el orden constitucional nos pone ante un ejercicio restrictivo y rutinario del poder, pero también durable, sistemático y legítimo para los miembros de la comunidad (occidental)⁹⁹. En suma, permanencia, certeza y legitimidad se convierten en factores fundamentales para la comunidad.

*2. Crisis de confianza: neoimperialismo vs. posmodernidad*¹⁰⁰

La comunidad de seguridad atlántica, recuperando la terminología *deutschiana*, nos lleva a hablar de multilateralismo (los procesos de toma de decisiones están impregnados por el principio del consenso), de patrones de resolución de conflictos basados en la confianza mutua, de definición común de las amenazas, y de un

⁹⁸ El término habitualmente utilizado es el de “pegamento” (glue). Hacemos uso del término de “cemento” porque nos parece más apropiado por su simbolismo arquitectónico. Es cierto que el mismo está más próximo al discurso de las “arquitecturas institucionales” de la inmediata posguerra fría (véase E. Barbé y R. Grasa, *La Comunitat Europea i la Nova Europa*, Barcelona, Fundació Bofill, 1992) que al actual discurso de redes (mucho más virtual), pero no nos parece inapropiado ya que el presente texto aborda justamente la lógica institucional en el sentido duro del término.

determinado código de lenguaje en el que los gobiernos reflejan a través de su discurso normativo y de sus acciones los valores de la comunidad de seguridad, diferenciándose así de los Estados que están fuera de la misma¹⁰¹. Pues bien, la pregunta que surge a raíz de la guerra de Irak y de sus consecuencias (diferentes visiones del orden internacional entre aliados, tal y como veíamos al inicio del presente texto) es qué está ocurriendo en este momento en la comunidad occidental.

Sin duda alguna, estamos frente a una crisis de confianza, ya que las disputas entre los miembros de la comunidad inciden en las normas, principios y prácticas colectivas que conforman la vida comunitaria. Se puede hacer mención, en ese sentido, a las diferencias existentes entre la actitud de Estados Unidos y de sus socios europeos a la hora, por ejemplo, de definir las amenazas (vinculación del régimen iraquí a la guerra contra el terrorismo), de adoptar las decisiones (obviar los mecanismos de consulta intracomunitarios) o de elegir los instrumentos (guerra anticipatoria) y de justificarlos normativamente (rechazo del multilateralismo como principio de actuación). ¿Qué obligaciones tienen los miembros de la comunidad entre sí? ¿Cuál es el comportamiento adecuado como miembro de la comunidad atlántica? Es evidente que las diferencias a la hora de responder a estas preguntas nos orientan en la actual crisis transatlántica. En efecto, la respuesta de Francia y Alemania a dichas preguntas se basa en el pleno convencimiento de que Estados Unidos ha violado los principios fundamentales de la comunidad de seguridad o, si se prefiere, del orden constitucional. Algunos autores lo consideran “un impacto de importancia fundamental en la comunidad internacional (noratlántica)”, pero no inesperado, sino “un punto de referencia de un cambio en las

⁹⁹ *Ibidem*, p. 273.

¹⁰⁰ La autora agradece los comentarios y sugerencias de Anna Herranz en relación con este subepígrafe.

¹⁰¹ Ver T. Risse-Kapen, “Beyond Iraq: The Crisis of Transatlantic Security Community”, *Paper del Centre for Transatlantic Foreign and Security Policy*, 2003; E. Barbé, *La seguridad en la nueva Europa*, op. cit., p. 68.

relaciones atlánticas que ya estaba en curso”¹⁰². Un cambio que los analistas atribuyen a factores diversos y que, además, aún coincidiendo en el factor explicativo no siempre le dan el mismo sentido. Lo que nos da idea de un debate en plena ebullición, y muy ligado al momento político¹⁰³. De ahí que este texto tan sólo ofrezca algunas líneas de orientación en el presente debate, para pasar después a unas conclusiones generales, en las que se abordará, entre otras cosas, los efectos de la crisis actual sobre el orden internacional.

Tres líneas nos sirven para orientarnos en el debate sobre las causas de la actual crisis de confianza en la comunidad de seguridad atlántica. En primer lugar, los cambios en la distribución del poder a nivel internacional (estructura del sistema internacional). En segundo lugar, las diferencias sociales entre los dos lados del Atlántico. Y, en tercer lugar, la política exterior de la administración Bush.

La *redistribución del poder*, tras el fin de la guerra fría, es un corolario lógico del fin del bipolarismo. Ello ha llevado a cambios fundamentales. Para empezar, y como ha escrito Anthony J. Blinken, asistente de asuntos europeos de la Casa Blanca, “el final de la Guerra Fría enterró la interdependencia existencial entre Europa y América”¹⁰⁴ o, como ha escrito Robert Cooper, situó a Europa más allá del equilibrio del poder¹⁰⁵. En otras palabras, la desaparición de la amenaza soviética tuvo consecuencias tanto para Estados Unidos como para los europeos.

A los Estados Unidos, la desintegración de la Unión Soviética le supuso un nuevo papel internacional, como líder de una estructura unipolar. De ahí la aparición de

¹⁰² Buzan y González-Peláez, op. cit., p. 11.

¹⁰³ El debate sobre la crisis transatlántica está dando lugar a una amplia literatura, que se puede seguir a través de centros de investigación, como el Instituto de Estudios de la Seguridad de la Unión Europea (www.iss-eu.org); de revistas como *Foreign Affairs*, en Estados Unidos, o *Internationa Affairs*, en Europa; de páginas web que han surgido tras la publicación de un libro, como www.freeworldweb.net, vinculada a la publicación de T. Garton Ash, *Free World*, Londres, Allen Lane, 2004. Sin duda, el libro más citado (mayoritariamente criticado), en relación con la crisis ha sido el de R. Kagan, *Poder y debilidad. Europa y Estados Unidos en el nuevo orden mundial*, Madrid, Taurus, 2003 (ed. orig. 2003).

¹⁰⁴ A.J. Bliken, “The False Crisis Over the Atlantic”, *Foreign Affairs*, vol. 80, núm.3, 2001, p. 47-48.

nuevos términos, como *hiperpotencia*¹⁰⁶, para hablar de una acumulación espectacular de capacidades en todos los ámbitos del poder (militar, económico, blando)¹⁰⁷. Lo que ha afectado a la comunidad atlántica. Así, en términos de capacidades militares, se escribe que la brecha, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, se ha agrandado tanto que incluso se ha llegado a poner en duda la viabilidad de la Alianza¹⁰⁸. La debilidad militar de los europeos hace, según Cox, que la OTAN haya “caído del mapa mental de Estados Unidos”¹⁰⁹, ya que los europeos no aparecen como unos aliados útiles. Esta preeminencia de Estados Unidos predice, desde las aproximaciones neorrealistas, una tendencia al unilateralismo, menor tolerancia a las amenazas externas y mayor activismo para conformar un orden internacional a su medida. Los constreñimientos propios del orden constitucional no estarían, en consecuencia, funcionando. De ahí, una estrategia unilateralista (coaliciones de voluntades frente a comunidad atlántica), con los costes que ello puede comportar en términos de legitimidad entre los socios de la comunidad. La ruptura del orden constitucional ha llevado al propio Ikenberry a calificar el comportamiento de Estados Unidos durante la crisis de Irak de *neoimperialismo*. Un comportamiento que se explica por dos factores, el unipolarismo y la amenaza terrorista. Así, según Ikenberry, “el papel de Estados Unidos como potencia unipolar y la aparición de nuevas y terroríficas amenazas terroristas han alimentado la tentación imperial”¹¹⁰. La tentación imperial de Estados

¹⁰⁵ Cooper, *The breaking of nations*, op. cit.

¹⁰⁶ H. Védrine, *Face à l'hyper-puissance*, París, Fayard, 2003.

¹⁰⁷ Sobre las capacidades de poder estadounidense, véase los trabajos de Joseph Nye. En su *Paradoja del poder norteamericano*, Madrid, Taurus, 2003 (ed. orig. 2002), ha comparado a Estados Unidos con Roma. Más recientemente, véase su *Soft Power. The Means to Success in World Affairs*, Washington, Public Affairs Ltd., 2004.

¹⁰⁸ Estados Unidos gasta en defensa más que los otros 25 socios de la OTAN.

¹⁰⁹ M. Cox, Michael “Whatever happened to the transatlantic Crisis? or farewell to Robert Kagan”, *Paper* presentado en la Conferencia Pan-europea de Relaciones Internacionales, La Haya, setiembre 2004, p. 21.

¹¹⁰ J. Ikenberry, “America’s Imperial Ambition”, *Foreign Affairs*, vol. 81, núm. 5, 2002, p. 60.

Unidos ha generado una amplia literatura¹¹¹ y se sitúa claramente como un factor explicativo de la actual crisis transatlántica.

A los europeos, por su parte, el fin de la guerra fría les permite situarse en un contexto nuevo (más allá del equilibrio del poder) en el que la estabilidad del continente europeo está, en buena medida, en sus manos. La Unión Europea se convierte, en palabras de Jacques Rupnik, en un imperio red¹¹², creando modalidades y niveles diferentes de integración (ampliación, vecindad) que permiten estabilizar el continente. De ahí que algunos autores otorguen a la Unión un papel cada vez más relevante en la estructura del sistema internacional, tanto en el terreno económico (comercio, competencia) como en el político (escenario europeo). Así, Charles Kupchan incide en la resistencia de la Unión Europea al liderazgo estadounidense, señalando que la oposición de Francia y Alemania en el Consejo de Seguridad por la cuestión de Irak es un ejemplo más de la creciente autoconfianza de las principales potencias europeas¹¹³. En este sentido es también destacable que la UE haya empezado a tomar la iniciativa en el establecimiento de instituciones ordenadoras del sistema internacional (TPI, Kyoto) a las que Estados Unidos se opone firmemente¹¹⁴.

En suma, se ha hablado de la búsqueda por parte de Europa de una alternativa (multipolar) a la distribución unipolar del poder en el sistema como factor explicativo

¹¹¹ Véase, entre otros, M. Cox, "The Empire's Back in Town: Or America's Imperial Temptation – Again", *Millennium*, vol. 32, núm. 1, 2003, pp. 1-27; N. Fergursson, *Colossus: The price of American's Empire*, Nueva York, Penguin, 2004; B. Barber, *Fear's Empire: War, Terrorism and Democracy*, Nueva York, Norton, 2003; M. Mann, *Incoherent Empire*, Nueva York, Verso, 2003; E. Todd, *After the Empire: The breakdown of the American Order*, Nueva York, Columbia U.P., 2003; N. Chomsky, *Hegemonía o Supervivencia. La estrategia imperialista de Estados Unidos*, Barcelona, Edic. B., 2004; Ch. Johnson, *Las amenazas del imperio. Militarismo, secretismo y el fin de la república*, Barcelona, Crítica, 2004; D. Harvey, *El nuevo imperialismo*, Madrid, Akal, 2004.

¹¹² J. Rupnik, "L'Europe Centrale et les Balkans. À la recherche d'un substitut d'empire", en Le Gloannec y Smolar, op. cit., p. 360.

¹¹³ Ch. Kupchan, *The End of the American Era. US Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty First Century*. New York: Alfred A. Knopf, 2003, p.158.

¹¹⁴ Aunque la interpretación contraria de esta ambición de liderar algunos temas de la gobernanza global es que no estamos ante un intento europeo de equilibrar el poder de Estados Unidos - porque los europeos carecen de elementos de poder para dicha posibilidad- sino ante un intento de restringir a la superpotencia multilateralizándola. Véase Kagan, op. cit.

de la actual crisis. Lo que seguro que se puede identificar, en palabras de los protagonistas políticos, es una reivindicación de las condiciones del orden constitucional. Así, Fischer, ministro alemán de asuntos exteriores, se ha expresado diciendo que “una alianza entre demócratas libres no puede ser reducida a la sumisión. Los miembros de una alianza no son satélites”¹¹⁵, mientras que el presidente francés, Chirac, hablaba de “amistad entre americanos y europeos, pero sin subordinación”¹¹⁶.

Las diferencias sociales como factor explicativo en la actual crisis entre Estados Unidos y sus socios europeos tienen mucho que ver con uno de los fenómenos ya abordado en estas páginas: la posmodernización del estado europeo y, a la par, de las sociedades europeas. En palabras de Michael Cox, “si algo ha puesto de relieve el fin de la guerra fría es hasta qué punto la mayoría de los europeos están dispuestos a abrazar los retos de la posmodernidad (incluyendo vivir sin Dios y una noción bien definida de la soberanía) y la mayoría de los americanos no”¹¹⁷. La experiencia histórica (segunda guerra mundial) y el proceso de integración comunitaria sirven para explicar el cambio habido en Europa, donde, en comparación con Estados Unidos, las sociedades pueden vivir con menos soberanía, menos gasto en defensa, menos (o nulo) uso de la fuerza y más instituciones internacionales. Europa es un mundo habitado mayoritariamente por “palomas”, mientras que Estados Unidos es un mundo donde los “halcones” no son raros¹¹⁸. También encontramos diferencias sustanciales respecto a la cuestión de la

¹¹⁵ “Europa y países islámicos enfrentan políticas de EEUU”, *El Mundo*, 13 febrero 2002.

¹¹⁶ Véase Conferencia de prensa del Presidente de la República de Francia, Jacques Chirac en Sea Island (10 junio 2004), en http://www.elysee.fr/magazine/fiche/2004/06/09/124208_page_0.htm (página consultada en junio 2004).

¹¹⁷ Cox, “Whatever happened”, op. cit., p. 20.

¹¹⁸ El ejemplo hace referencia a la caracterización en la literatura de cuatro tipos de comportamiento internacional: halcón, paloma, pragmático y aislacionista. Halcón (la guerra es necesaria y el poder militar es más importante que el económico); Paloma (la guerra es innecesario y el poder económico es más importante que el militar); Pragmático (la guerra es necesaria y el poder económico es más importante que el militar); Aislacionista (la guerra es innecesaria y el poder militar es más importante que el económico). Véase R. Asmus, R. Everts y P. Isernia, “Power, War and Public Opinion: Thoughts on the Nature and Structure of the Transatlantic Divide”, *Transatlantic Trends* 2003, www.transatlantic.org

legitimidad de las instituciones internacionales. Como señala Fukuyama, para los americanos, la fuente de legitimidad política son las mayorías democráticas de cada estado, mientras que los europeos creen en principios de justicia que se sitúan por encima de las voluntades particulares de los estados¹¹⁹. Los datos del Eurobarómetro demuestran que, ciertamente, en el caso de los europeos, éstos atribuyen un mayor grado de confianza a las instituciones internacionales (Naciones Unidas y Unión Europea) que a las nacionales¹²⁰. Esto está obviamente relacionado con la mayor disposición de los americanos a dejar de lado a Naciones Unidas si los intereses del país lo requieren¹²¹.

Finalmente, el debate en torno a la crisis transatlántica lleva a un tercer factor explicativo: *la propia política exterior de la administración Bush* como responsable de la crisis. Como recuerda Philip Gordon, estamos ante la administración “más socialmente conservadora e internacionalmente unilateralista de los últimos más de veinte años”¹²². Sin duda, uno de los elementos de la administración Bush que más contrariedad ha causado entre los europeos es la moralidad religiosa en la que los republicanos dicen basar no sólo su diseño de la política exterior, sino también el diseño del orden internacional. Esta centralidad de la moral religiosa se plasma en la misma Estrategia de Seguridad Nacional, donde se recoge: “nuestra responsabilidad en el mundo es clara: (...) liberar el mundo del mal”¹²³. El mesianismo y el maniqueísmo, dividiendo al mundo en países buenos y malos con la identificación del “eje del mal”, han despertado reticencias en las sociedades seculares europeas. Incluso el estilo

¹¹⁹ Fukuyama, op. cit., p. 148.

¹²⁰ Según el *Eurobarómetro* 61, de primavera de 2004, sólo un 14% de los europeos confían en los partidos políticos nacionales, un 32% confía en el parlamento nacional; mientras que el grado de confianza en la Unión Europea y las Naciones Unidas es de 41% y 49% respectivamente.

¹²¹ *Transatlantic Trends* 2004, p. 13.

¹²² Ph. H. Gordon, Ph. H., “Bridging the Atlantic Divide”, *Foreign Affairs*, vol. 82, núm. 1, 2003, p. 72.

¹²³ *Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos*, 2002 en: <http://usinfo.state.gov/espanol/terror/0293001.htm>

personal de Bush de “autoconfianza suprema” ha sido criticado por líderes europeos. En palabras de Javier Solana, “esta certeza moral se refleja en un lenguaje político cuya crudeza y distinciones morales implacablemente claras a menudo han chocado a los europeos”¹²⁴, poco acostumbrados al discurso del excepcionalismo (la excepcionalidad de Estados Unidos lo hace incomparable con cualquier otra cosa) no ajeno a la historia estadounidense¹²⁵.

Lo cierto es que una de las tendencias más destacadas que ha tenido la administración Bush en materia de política exterior ha sido su “relativización” del multilateralismo. Cuestión que choca, de pleno, con el discurso europeo de multilateralismo y de respeto a la legalidad internacional, ya que para la Unión, el multilateralismo no es sólo un medio para solucionar los problemas mundiales sino también un fin en sí mismo”¹²⁶. Y ya no digamos en el marco de la comunidad occidental, el multilateralismo forma parte de su identidad. ¿Estamos frente a una deriva propia de la administración Bush? O, contrariamente, como ha escrito Kupchan, “la erosión del internacionalismo liberal no es una idiosincrasia pasajera de la administración Bush (sino) el producto de cambios seculares en el contexto geopolítico y político”¹²⁷. Lo que tendría, sin duda, consecuencias importantes sobre el orden constitucional del mundo occidental, primero, y sobre el orden internacional, en su conjunto, después.

IV. Conclusiones

¹²⁴ Solana, op.cit.

¹²⁵ Cox, “The Empire’s Back”, op. cit., p. 23.

¹²⁶ Véase R. Kissack, “Theoretical Approaches to the study of the EU as an actor in the multilateral system”, *Paper* presentado en seminario Fornet (Londres, 7-8 noviembre 2003).

¹²⁷ Ch. A. Kupchan, “The rise of Europe, America’s Changing Internationalism and the End of the US Primacy”, *Political Science Quarterly*, vol. 118, núm. 2, 2003, p. 216.

El presente texto no constituye un trabajo acabado, con pregunta y respuesta. No lo pretendía. Su objetivo era explorar un tema, el orden internacional, que por sus características –problema central de las Relaciones Internacionales- es inagotable. Y abordarlo a partir de un fenómeno preocupante: la constatación de que la guerra de Irak ha abierto una brecha indiscutible entre los Estados Unidos y sus socios europeos, a la hora de diagnosticar problemas, a la hora de identificar amenazas, a la hora de decidir instrumentos y a la hora de justificarlos normativamente. Cuando unos hablan de “eje del mal” y otros de Derecho Internacional ahí hay, al margen de muchas otras cosas, un tema de investigación para el analista en Relaciones Internacionales.

El curso que ha dado lugar a este texto pretendía, de entrada, introducir a los estudiantes en el orden internacional como concepto analítico. Tras la lectura de estas páginas, es evidente que se optó por una visión minimalista del orden internacional: la visión “bulliana” del orden, que se traduce en coexistencia y supervivencia en (y de) la sociedad de estados. Con ello se deja de lado, aunque aparezca brevemente en el texto, la dimensión normativa del orden o, si se prefiere, el papel de los estados como agentes de orden mundial. No entramos, por tanto, en la visión “solidarista” del orden, que comporta que los estados actúen, por un lado, como agentes de los individuos, grupos o comunidades nacionales que representan y, por otro, como agentes o intérpretes de una cierta noción de bien público internacional y de ciertas normas fundamentales que han de servir para juzgar y evaluar el propio comportamiento del estado¹²⁸.

A partir de una visión minimalista del orden, y teniendo en cuenta la desigual distribución del poder a nivel internacional y todas sus consecuencias, el presente texto ha identificado factores de fragilidad para el orden internacional del nuevo tiempo mundial; un tiempo conformado por la convergencia del final de la guerra fría y la

¹²⁸ Sobre la visión “solidarista” y la relación orden/justicia, de modo más amplio, véase R. Foot, J.L. Gaddis y A. Hurrell (eds.), *Order and Justice in International Relations*, Oxford, Oxford U.P., 2003.

globalización. Aunque sean de características muy diferentes, y los hayamos abordado desde distintas perspectivas analíticas (tipo de estado/estado premoderno, en el primer caso, y tipo de orden/orden constitucional, en el segundo), este texto destaca dos fenómenos preocupantes para el orden internacional. Primero, el fracaso del modelo estatal en algunas zonas del mundo, y muy especialmente en el África subsahariana. Segundo, el cambio introducido por Estados Unidos en la dinámica de funcionamiento del orden político en el marco de su guerra contra el terrorismo internacional.

El estado fracasado, ante su población (no suministra los bienes públicos más fundamentales, empezando por la seguridad) se ha convertido, a nivel internacional, en un simple receptáculo de soberanía negativa y en un espacio hábil para los aspectos más negativos de la globalización (explotación fraudulenta de recursos naturales, tráfico de armas, tráfico de drogas, grupos violentos transnacionales).

Estamos frente a un problema de orden, de primera magnitud, tanto en lo que afecta a los derechos de los individuos (habitantes de los estados fracasados) como a la supervivencia de la sociedad de estados (desaparición violenta de la frontera en regiones como los Grandes Lagos o el África Occidental). Desgraciadamente, tan sólo la vinculación entre terrorismo internacional y estado fracasado (Afganistán) ha puesto el tema en un lugar prioritario de la agenda política internacional. La responsabilidad de haber circunscrito el drama de los estados fracasados al problema del terrorismo internacional se debe a la agenda política de Estados Unidos.

El investigador tiene aquí una importante tarea analítica, no sujeta a agendas políticas. Una tarea que va desde la identificación del fenómeno y sus causas (políticas, económicas, sociales, internas, internacionales) hasta la formulación prescriptiva, que entra en terrenos muy diversos (resolución de conflictos, reconstrucción posconflicto, *state building*, “protectorados”, etc.) y qué plantea problemas éticos (¿cómo articular,

por ejemplo, los principios del mundo posmoderno con los problemas del mundo premoderno?). En cualquier caso, bien sea con visiones minimalistas de orden internacional en una sociedad de estados o con visiones cosmopolitas de orden mundial, el problema del estado fracasado es central para el problema del orden en Relaciones Internacionales.

El segundo factor de fragilidad para el orden internacional es, tal y como ya se ha enunciado, la evolución de la política exterior de Estados Unidos. La actual crisis transatlántica nos ha servido para constatar que estamos frente a una violación de los principios fundamentales sobre los que se asienta la comunidad occidental (central, como colectivo, para el establecimiento de las reglas del orden internacional y para la legitimación del liderazgo estadounidense desde el final de la segunda guerra mundial). Las normas (multilateralismo) y principios de actuación (confianza mutua, consulta) en la comunidad occidental se han visto socavados por la política unilateral y por los instrumentos de actuación (guerra anticipatoria) adoptados por Estados Unidos. El elevado poder de Estados Unidos en el momento actual (capacidades económicas, militares y tecnológicas), unido a su política en la guerra contra el terrorismo, han llevado a caracterizar a los Estados Unidos de “estado revisionista”¹²⁹ que realiza una política neoimperial, con el fin de modificar el orden internacional. ¿Nos encontramos, como diría Robert Gilpin, frente a un “cambio sistémico”?¹³⁰ Es decir, ¿va a dar lugar la actuación de Estados Unidos a una reconstrucción del orden político (acuerdos de gobierno, instituciones) para ajustarlo mejor a sus intereses como potencia neoimperial?

Todo ello lleva al investigador a plantear dudas en torno a muchos de los presupuestos sobre los que se han estudiado las Relaciones Internacionales en los últimos años, como el carácter especial de la guerra fría, cuya victoria, por parte de

¹²⁹ Ikenberry, “America’s Imperial”, op. cit., p. 60.

¹³⁰ R. Gilpin, *War and Change in World Politics*, Nueva York, Cambridge U.P., 1981, pp. 41-44.

Estados Unidos, no suponía una ruptura fundamental con el orden político establecido o el carácter único de la comunidad occidental que, una vez desaparecida la amenaza soviética, mantenía su significado y su solidez. La intención del presente texto era patentizar justamente ese tipo de preguntas que, en muchos casos, quedan ocultas bajo la inmediatez de la agenda política; como fue el caso (volviendo al punto de partida) de las cumbres de junio de 2004, que transitaron desde las playas de Normandía hasta los puentes del Cuerno de Oro.