



## Anuario Internacional CIDOB 2006 edición 2007

### Claves para interpretar la Política Exterior Española y las Relaciones Internacionales en 2006

2006: Los límites del poder.

Fred Halliday

## 2006: Los límites del poder

Fred Halliday  
Profesor de Relaciones Internacionales en la London School of Economics and Political Science. Profesor invitado en el Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI)

En economía, crecimiento sostenido, prosperidad y cambio tecnológico; en política, una división difusa y en cierto modo creciente, incertidumbre y disolución del poder estatal. Este veredicto, paradójico y probablemente insostenible en su aparente separación de las tendencias económicas internacionales, cuatro años seguidos con un crecimiento de la producción de un 4% combinado con las dificultades del ámbito político, es el mensaje –y el rompecabezas– dominante que nos ha legado el año 2006. Son muchos quienes han especulado sobre el impacto de un ámbito sobre el otro, ya sean las consecuencias para la economía norteamericana de la fallida guerra de Irak o, para Europa, del impacto sobre la situación económica de su confusión interestatal y constitucional o, para Rusia y China del precio en términos de mercado de sus continuos y en cierto modo reforzados sistemas políticos autoritarios. La especulación prosiguió durante todo el año respecto a las amplias consecuencias del estancamiento político de China, del efecto negativo sobre el dólar del enorme déficit comercial de los EEUU, y del desafío a la disciplina monetaria por parte de muchos estados miembros de la UE, por no mencionar las consecuencias macroeconómicas y políticas de la subida de los precios del petróleo a 70 dólares por barril. Y sin embargo, doce meses después, estas preguntas siguen sin respuesta y las consecuencias de estos fenómenos son imposibles de predecir. 2006 fue un año durante el que los principales estados y economías del mundo, y todos

aquellos que confiaban en su prosperidad y liderazgo, consiguieron eludir las consecuencias de sus decisiones políticas y seguir creciendo, expandiendo su actividad comercial y aumentando sus inversiones. Durante cuánto tiempo, nadie lo sabe.

### La hiperpotencia pierde pie

En el ámbito de la política internacional, y en particular en el desarrollo de la postura de los norteamericanos, son posibles otros veredictos distintos y mucho más precisos. Cinco años después de los ataques de Al Qaeda en Manhattan y de la declaración, por parte de la Administración Bush, de la “guerra global contra el terrorismo”, y quince años después del colapso de la URSS y de la fragmentación de aquel estado, 2006 fue un año en el que el mundo vio, más claramente que nunca, los límites a los que se enfrentaba el poder norteamericano, tanto en Oriente Medio como respecto a las dos antiguas potencias comunistas, Rusia y China. Mientras en el interior de Estados Unidos la victoria de los demócratas en las elecciones de medio plazo al Congreso dejó claro que la agenda Bush se había quedado sin ímpetu, aunque sus rivales demócratas no supieron cómo aprovechar la oportunidad que esto les daba, y mientras el Grupo de Estudio de alto nivel sobre Irak abogaba, efectivamente, por una rápida e incondicional retirada de las tropas norteamericanas de aquel país, en la arena internacional el poder norteamericano tenía que hacer frente a retos cada vez mayores en los dos países que, después del 11 de septiembre, había elegido invadir y cuyos regímenes había decidido cambiar: Afganistán e Irak. Mientras, su más estrecho aliado en Oriente Medio, Israel, se veía involucrado, con el apoyo de EEUU, en una guerra inconclusiva y domésticamente divisiva contra las guerrillas de Hezbollah en el Líbano.

En contraste con las dificultades a las que tuvieron que enfrentarse EEUU y sus aliados, Rusia, sobre todo mediante el uso político y estratégico del suministro de energía, y China, con su peso económico y militar cada vez mayor, supieron aprovecharse de las dificultades y de las distracciones de Washington en Oriente Medio para reafirmar sus reivindicaciones de un mayor estatus de grandes potencias y, en un grado considerable, de hegemonía en sus regiones respectivas. Incluso los más dogmáticos de los neoconservadores norteamericanos, con sus gabinetes de estudios estratégicos asociados, se dieron finalmente cuenta de que EEUU no podía actuar como una potencia internacional unilateral y que tenía que reconocer los límites de sus propias capacidades, particularmente en el campo del despliegue militar y respecto a la necesidad de construir y mantener alianzas con otros estados. Si bien parcialmente aliviados por la victoria de los democristianos de Angela Merkel en Alemania, del nacionalista Shin-

zo Abe como primer ministro en Japón (dispuesto a ampliar el papel militar internacional de Tokio) y por la prolongada lealtad de aliados como Tony Blair en el Reino Unido y de John Howard en Australia (ambos con tropas en Irak), los Estados Unidos han estado en muchos sentidos más aislados que nunca desde el final de la Guerra Fría, e incluso en su propia arena tradicional de hegemonía regional, América Latina, y a pesar de la victoria electoral de Felipe Calderón en México, vio pasar la iniciativa cada vez más a manos de sus oponentes de izquierdas, tanto los de orientación más moderada (*Lula*, *Kirchner*, *Bachelet*) como los de orientación más militante (*Chávez*, *Morales*, *Ortega*). Si en la optimista y a menudo ilusa atmósfera de los noventa, y con la airada y emocional respuesta del 11 de septiembre, los políticos norteamericanos habían llegado a pensar que podían, por sí solos, cambiar el mundo y adecuarlo a sus deseos, la lección del 2006 fue bastante diferente.

### Escalada en Irak

Indudablemente, el tema dominante en la política internacional durante el 2006 fue el continuo y cada vez más erosionante conflicto de Irak, y la difusión, a gran escala, a largo plazo y de carácter transnacional, del terrorismo islamista en todo el mundo musulmán y entre los jóvenes radicales de la Europa Occidental y de los Estados Unidos. Si durante los dos primeros años posteriores a la invasión norteamericana de marzo del 2003, el foco principal del conflicto estuvo entre EEUU y las fuerzas aliadas, por un lado, y la difusa coalición de oponentes armados islamistas y nacionalistas irakíes, por el otro, en el 2006 la situación se vio dramáticamente complicada por el estallido de una guerra civil entre grupos suníes y chiíes armados. Como resultado de ello, cientos de miles de personas, en Bagdad y en otras partes, se vieron forzadas a abandonar sus hogares, más de un millón de ellas se exiliaron, y los asesinatos sectarios, sólo vagamente relacionados con la guerra contra los ocupantes norteamericanos, adquirieron una dinámica propia. En este proceso, casi todas las formas de autoridad social y política preexistentes parecen haberse desacreditado: el Gobierno irakí, democráticamente elegido pero débil, dividido y corrupto, no sólo fue incapaz de controlar la situación, o de evitar la infiltración y manipulación en el ejército y en la policía, de elementos chiíes sectarios, sino que tampoco el clero y los líderes tribales suníes, por un lado, y los líderes chiíes, por el otro, tanto los tradicionales (*ayatolá Sistani*) como los emergentes (*Moqtada al Sadr*) fueron capaces de mantener la unidad y un mínimo de disciplina polí-

tica entre sus seguidores. El mismo fenómeno de pérdida de control y autoridad afectó también a la influencia de las principales potencias exteriores, por encima de todo Arabia Saudí e Irán, las cuales, respecto a los suníes y a los chiíes respectivamente, no estaban ya en condiciones de dirigir a sus antiguos clientes y simpatizantes en el interior de Irak. A esto hay que añadir el papel desempeñado por los “combatientes extranjeros”, los islamistas suníes que siguieron y que, en cierto modo, fueron dirigidos por Al Qaeda, y que vieron en Irak un lugar ideal para llevar a cabo sus actividades guerrilleras, de propaganda, entrenamiento y reclutamiento.

Si hubo un momento en el que el eje del conflicto dejó de ser predominantemente un enfrentamiento entre los resistentes irakíes y las fuerzas norteamericanas para adquirir este carácter más complejo y peligroso, este fue el 22 de febrero de 2006 cuando los islamistas suníes hicieron volar por los aires un importante santuario chií en la ciudad de Samarra. Siguió a ello un ciclo de violencia sectaria, limpieza étnica, temor y militarización de la sociedad que ni el Gobierno irakí ni las fuerzas norteamericanas que lo apoyan pudieron contener. Mientras en las ciudades del sur como Basora, las fuerzas británicas abandonaron prácticamente

*“En 2006 los Estados Unidos han estado en muchos sentidos más aislados que nunca desde el final de la guerra fría”*

todo intento de controlar y patrullar la ciudad, y se retiraron al interior de su base enormemente fortificada en el exterior de la zona de mayor población, en Bagdad, las fuerzas norteamericanas coman-

dadas por un presidente que se negaba a enfrentarse a la realidad y a reconocer el fracaso, fueron aumentadas hacia finales del año en lo que curiosamente fue calificado como una “oleada”. Coincidiendo con la publicación del informe Baker-Hamilton en Washington, producto del trabajo de una comisión bipartidista del Grupo de Estudio sobre Irak, que pidió al presidente que reconsiderase la situación y que renegociara con los estados vecinos, esta escalada militar por parte de los EEUU vino a significar que no habrá pausa en la prolongada crisis a largo plazo de Irak y del régimen. El Gobierno irakí, por su parte, fue también incapaz de contener la corrupción, los asesinatos sectarios y la infiltración de sus fuerzas por parte de grupos sectarios.

El desarrollo de la guerra en Irak representó una derrota masiva de toda la estrategia de la Administración Bush en Oriente Medio, una estrategia que, todavía a finales de 2004, trataba de usar el derrocamiento de la dictadura de Saddam Hussein para promover la democracia en la región y fortalecer el apoyo a los EEUU. Cuando a finales de diciembre se produjo finalmente la ejecución del antiguo presidente irakí, el hecho fue, en el mejor de los casos, irrelevante, y en

el peor, una comedia obscena en el contexto global de la situación en la región. El hecho se justificó, al mismo tiempo, como parte de la “guerra global contra el terrorismo” lanzada después del 11 de septiembre de 2001. Sin embargo, en vez de alcanzar ninguno de estos objetivos, se hizo evidente que, si algo había sucedido, había sido que la invasión de Irak había exacerbado la hostilidad hacia los EEUU, hacia Occidente en general, y hacia las voces más moderadas y razonables de la región, y, debido a haber convertido al país en terreno abonado para las actividades de guerrilleros y *jihadistas*, había reforzado efectivamente la simpatía por Bin Laden y sus tácticas, que ya estaba muy extendida por el mundo árabe y musulmán. En términos regionales, la guerra de Irak afectó a la situación interna, y a las relaciones internacionales, de una serie de países, desde Irán hasta Turquía, pasando por Siria, Jordania y Arabia Saudí. Fue, en efecto, el estallido del conflicto más grave que había conocido la región probablemente durante el último medio siglo o más; en todo caso, desde la primera guerra árabe-israelí de 1948-1949. Todavía es muy pronto para decir cuáles serán las consecuencias a largo plazo de este conflicto, pero podría muy bien ser la experiencia formativa política y militar de toda una futura generación de líderes y militantes del Oriente Medio.

### Irán y el predominio regional

Entre las muchas consecuencias no anticipadas, pero ahora ya evidentes, de la guerra en Irak, estaba la creciente influencia, y la importancia militar, de Irán. Dos décadas y media después de la revolución en Irán, el régimen de la República Islámica conserva, como todas las revoluciones, un paquete de objetivos en el que se combinan los intereses estatales, el internacionalismo revolucionario y que, al igual que sucedió con franceses, rusos y chinos en los años posteriores a sus respectivas revoluciones, reformula elementos de aspiraciones hegemónicas e imperiales. En muchos sentidos, la República Islámica se encontró, después de la caída de Saddam Hussein, en la posición más ventajosa en que había estado desde los setenta: en su flanco oriental, los EEUU y sus aliados habían eliminado en el 2001 a los más fanáticos enemigos suníes de Irán, los talibanes, y ahora, en el 2003, después de que el propio Irán no hubiese conseguido desplazar a Saddam en la sangrienta guerra de ocho años de duración, 1980-1988, una guerra que Irán había contribuido a provocar con su temeraria incitación a la revolución islámica en Irak, los Estados Unidos habían apartado del poder al régimen baasista. Siendo un 60% de la población irakí árabes chiíes, y con los dos partidos kurdos, que representan otro 25%, ampliamente en deuda con Irán, y con una considerable red de servicios de inteligencia y elementos religiosos, económicos y políticos dentro del país, Irán era, en palabras de un observador

árabe de alto rango, “la principal potencia ocupante en Irak”. Irán no tenía reclamaciones territoriales sobre Irak, ni deseaba replicar la clase de control que la URSS había ejercido, después de la Segunda Guerra Mundial, sobre las “democracias populares” del Este de Europa. Lo que quería era un Irak capaz de ayudar a Irán en su intento de influencia regional, un Irak libre de la influencia norteamericana y, de ser posible, libre también de la influencia turca y saudí.

EEUU tardó en reconocer tanto la influencia de Irán como sus aspiraciones, y todavía más el hecho de que, en términos generales, y debido a que las elecciones habían dado mayorías chiíes y kurdas, Irán veía con buenos ojos los cambios políticos introducidos por EEUU en Irak. Cuando Washington comprendió cuál era realmente la situación, las cosas se habían complicado extraordinariamente. Primero, y en una medida considerable, Irán había perdido el control del proceso político en Irak, en buena parte debido a la fragmentación y a la radicalización cada vez más sectaria de la propia población chií. Segundo, el incremento mismo de la influencia iraní, y la errónea propaganda de Teherán sobre la nueva importancia regional de los chiíes, significaban que la hostilidad hacia Irán estaba creciendo en el mundo árabe, al menos entre algunos de sus gobernantes (en Egipto, Jordania y Arabia Saudí). Tercero, el papel de Irán en Irak, en sí mismo potencialmente constructivo, quedaba empañado, a los ojos de EEUU, por otros dos procesos polémicos, el apoyo de Irán a grupos palestinos radicales, como Hamas, con las constantes llamadas de su presidente a la eliminación de Israel, y el tema del programa nuclear iraní. Además, y por si esto fuera poco, en 2005 se produjo la inesperada elección como presidente de Mahmud Ahmadinejad, un representante de la facción más fanática, combativa y coercitiva del estado iraní, formada por los elementos que habían salido de la guerra Irak-Irán y que, desde 1989, habían contado con el respaldo del auténtico detentador del poder, el líder espiritual (no electo) Alí Khamenei.

La actitud y las declaraciones de Irán tienen que situarse en el contexto de su posición regional como un país enfrentado y en conflicto con sus vecinos en el flanco oriental y en el occidental, en el de su larga historia de invasiones e influencias encubiertas por parte de potencias exteriores durante el último siglo, y teniendo en cuenta el hecho de que, menos de tres décadas después de la caída del Sha, sigue siendo un país en gran parte condicionado por sus objetivos y su militancia revolucionarios. La elección de Ahmadinejad, en la tercera década de la revolución, presenta muchas semejanzas con otros radicalismos de un tipo igualmente nuevo, en otras revoluciones modernas, tanto los de Rusia en la década de los treinta, como los de China durante la Revolución Cultural, o los de Cuba durante la política de la *rectificación* de la década

de los ochenta. Sin embargo, los objetivos globales de Irán son de un carácter más convencional, si bien igualmente inaceptables desde el punto de vista de Occidente: desea ver su influencia reconocida en todas direcciones, en Afganistán y en Asia Central, en el flanco este, y en Irak, Siria, Líbano y Palestina, además de en el Golfo, en los flancos occidental y meridional. El intento de conseguir armas nucleares, o al menos la política teatral de plantearse lo que en otro contexto ha sido calificado como “ambigüedad nuclear”, es un reflejo de dichas aspiraciones políticas y estratégicas, además, como resulta evidente, de ser una política destinada a evitar futuras invasiones y ataques del exterior. Todo esto viene a sugerir que, en los años venideros, como de hecho ha sido ya el caso desde la revolución de 1979, el eje dominante del conflicto en Oriente Medio, un eje que se extiende desde Pakistán y Afganistán en las fronteras con China, hasta el Líbano, Siria y Palestina en el Mediterráneo, es el que enfrenta a la revolución iraní y a sus aliados, contra los Estados Unidos y aquellos estados, particularmente Egipto, Israel y Arabia Saudí, más claramente alineados con ellos.

### Israel y el Líbano: lecciones de “la guerra del verano”

Junto a la permanencia de la guerra en Irak y a las ondas expansivas que dicho conflicto manda a toda la región, el segundo acontecimiento en importancia en Oriente Medio

durante el 2006 fue la guerra que estalló a finales de julio entre Israel y Hezbollah en el Líbano. La situación en el Líbano y a lo largo de la frontera israelo-libanesa había sido tensa desde la retirada israelí en julio del 2000: Israel había tratado de evitar implicarse más en el Líbano, donde, durante más de dos décadas, no había podido destruir a sus enemigos ni instalar en Beirut un régimen pro-occidental amigo. Aunque el año 2005 y ante la presión internacional, las fuerzas sirias se habían retirado, eran pocos quienes dudaban de que Siria seguía ejerciendo una fuerte influencia en el Líbano, a través de Hezbollah, a través de determinadas secciones de la comunidad maronita, dirigida por el presidente Lahad, y a través de las redes de espionaje que mantenía en el país y que tenían la costumbre de asesinar periódicamente a los políticos y escritores libaneses que se oponían al papel que desempeñaba en el país. Con la ayuda siria, y, por mediación de Siria, también con la de Irán, Hezbollah había llegado a desempeñar un papel aún más importante que hasta la fecha en la política del Líbano, con otros veinte diputados en el parlamento y dos Ministerios, al tiempo que mantenía y reforzaba su presencia militar encubierta en el sur del Líbano, hasta la misma frontera israelí.

*“En los años venideros el eje dominante del conflicto en Oriente Medio es el que enfrenta a la revolución iraní contra los Estados Unidos, y sus respectivos aliados”*

Pocos eran, pues, quienes dudaban de que, tarde o temprano, iba a estallar otro conflicto entre Israel y Hezbollah, sobre todo teniendo en cuenta que ambas partes estaban claramente y sistemáticamente dispuestas a destruir a su adversario. Israel consideraba a Hezbollah como a una organización “terrorista”, a pesar de su prolongada presencia social y política en el Líbano, y Hezbollah reafirmaba su compromiso de luchar por la eliminación del estado judío. Con una retórica de una hostilidad extrema hacia los judíos, Hezbollah afirmaba que, después de haber necesitado veintidós años para expulsar a Israel del Líbano, estaban ahora preparados para expulsar a los israelíes de Palestina, aunque ello les llevase décadas.

La guerra que finalmente estalló en julio del 2006, sin embargo, fue casi con toda certeza prematura, en el sentido de que se debió a errores de cálculo por ambos lados acerca de la reacción del adversario: la chispa que encendió el conflicto fue la escalada de la tensión en la franja de Gaza que siguió al secuestro de un soldado israelí por parte de militantes islamistas, y la dura respuesta israelí a esta acción. En solidaridad, y al parecer, en la creencia errónea de que Israel acabaría, al cabo de un tiempo, repitiendo la política de intercambio de prisioneros en virtud de la cual serían liberados algunos militantes

de Hezbollah que llevaban mucho tiempo detenidos en Israel, Hezbollah montó una operación para capturar a dos soldados israelíes en la frontera. El resultado, sin

embargo, fue que Israel, incapaz y no dispuesto a recuperar Gaza, lanzó en cambio una ofensiva militar de castigo contra Hezbollah en el Líbano. La ofensiva empezó con unos cuantos días de ataques aéreos y continuó con una invasión terrestre. En respuesta, Hezbollah se atrincheró en sus posiciones en el sur del Líbano y, al mismo tiempo, lanzó unos 4.000 misiles contra objetivos en el norte de Israel. El número de víctimas israelíes que provocaron estos misiles fue muy bajo, pero la evacuación de varios miles de personas de diversos pueblos y ciudades del norte del país, incluida Haifa, y la incapacidad de las fuerzas armadas israelíes de liberar a sus soldados secuestrados o de destruir a Hezbollah, fue considerada en el país como un fracaso. Una muestra, menor pero indicativa, de la consideración de que la guerra había sido una derrota fue la incapacidad, por parte de políticos y comentaristas, de encontrarle un nombre a esta guerra en el que todos estuviesen de acuerdo, en contraste con lo que había sucedido en momentos anteriores, cuando se forjaron rápidamente nombres que demostraban tanta confianza como “la guerra de los seis días”, de junio de 1967, o la “guerra del Yom Kippur” de octubre de 1973.

Por otra parte, si bien Israel impuso un alto precio castigando duramente al Líbano en su conjunto, destruyendo puentes, edificios públicos y aquellas partes de Beirut en las que Hezbollah estaba más implantada, la capacidad de Hezbollah para resistir durante varias semanas y, en último extremo, para obligar a los israelíes a marcharse sin haber conseguido sus objetivos, fue presentada como una victoria, y ampliamente considerada en este sentido en el mundo árabe. En el interior del Líbano, una minoría significativa de la opinión pública se mostró en desacuerdo con este veredicto, viendo a Hezbollah como un instrumento de determinados estados extranjeros, concretamente de Siria y de Irán, y criticando al partido chií por su temeridad y sus errores de cálculo, y por no haber sabido prever el daño que Israel iba a infligir al país. Sin embargo, las esperanzas israelíes, y también europeas y norteamericanas, de que esa guerra iba finalmente a obligar a los libaneses a erigir un Estado fuerte y a desplegar unas fuerzas armadas eficaces en el sur del país, desplazando de este modo y en última instancia desarmando a Hezbollah, como afirmaba la resolución de las Naciones Unidas que tenía que ocurrir, demostraron ser totalmente infundadas. El Líbano siguió dividido entre las fuerzas pro y anti-sirias, el ejército libanés siguió siendo débil, entre otras razones porque muchos de sus soldados regulares eran ellos mismos chiíes del sur del país, y la única seguridad la proporcionó una nueva fuerza desplegada por la ONU en las antiguas zonas de combate. Todo el mundo dio por supuesto que mientras Israel, por un lado, y Siria e Irán por el otro, habían decidido limitar la extensión y la duración de aquella guerra, ambos bandos estaban previendo otro rebrote del conflicto, posiblemente con implicaciones más graves, en algún momento del futuro.

Las implicaciones generales de esta guerra fueron considerables. En primer lugar, fue la primera vez desde 1948-1949, o sea, en todas las seis guerras árabe-israelíes, que las fuerzas árabes habían sido capaces de infligir serios daños al territorio israelí y a sus habitantes. Un sentimiento de impotencia y de rabia contra los políticos de Tel Aviv y Jerusalén se extendió por todo el país. Una consecuencia inmediata de ello fue que el gobierno de Ehud Olmert, que había estado planeando una retirada unilateral de partes de Cisjordania, siguiendo el ejemplo de la retirada de Gaza en el 2005, abandonó dichos planes. En segundo lugar, esta fue también la primera vez que una fuerza árabe había conseguido contener con éxito y resistir durante varias semanas los ataques del ejército israelí. Lo más importante de todo fue el carácter regional de esta guerra: si bien en su momento fue vista como otra guerra árabe-israelí, la sexta, también fue considerada, de un modo que no presagiaba nada bueno, como el primer conflicto israelo-iraní. Pocos entre quienes conocían a Hezbollah dudaban de que, aunque las fuerzas iraníes habían permanecido sin ser vistas y alejadas de la línea

del frente propiamente dicha, habían sido ellas las que coordinaban y apoyaban, si es que no dirigían directamente, la estrategia política y militar de esta organización. Ahora que Irán tenía un emplazamiento en el Líbano y, cada vez más, también entre los palestinos, y en la medida en que el nuevo presidente de Irán Mahmud Ahmadinejad, llamaba abiertamente a la destrucción de Israel, las implicaciones a largo plazo de todo ello para la región, y para la seguridad de Israel, eran realmente serias.

### Nuevas pujas por el poder: Rusia, China, América Latina

La importancia del 2006, sin embargo, no estuvo confinada al Oriente Medio. De hecho, en muchos sentidos, y dejando aparte la importancia del petróleo del Golfo para la economía mundial, lo que sucedió en esta inestable y autoritaria región importó muy poco al resto del mundo. En otras regiones, como el este de Europa, el este de Asia o América Latina, se observaron otras tendencias diferentes y de un carácter en gran parte autónomo, en virtud de las cuales los estados de la región buscaban cada vez más reafirmar sus propios anhelos políticos y disminuir el control de los EEUU. En la medida en que la guerra de Irak distrajo la atención política de EEUU de la preocupación más amplia del mantenimiento de su hegemonía a escala mundial, estas iniciativas regionales vieron aumentada su importancia por la guerra en Oriente Medio. Pero más importante fue el hecho de que, por primera vez en mucho tiempo, y particularmente desde los importantes cambios habidos en el sistema internacional que conllevó el colapso del comunismo, y con la simultánea ola de democratización en América Latina, la política y las preferencias de estas regiones habían llegado a alcanzar un alto grado de madurez y sus líderes parecían más capaces de articularlas.

En el este de Europa, y hasta cierto punto en Transcaucasia y en Asia Central, Rusia, bajo Vladimir Putin, podía ahora reafirmar su poder mediante una combinación de influencias políticas y diplomáticas, presiones económicas a través del control de las provisiones de gas natural y petróleo, y su presencia militar directa. Esto reflejaba, de todos modos, un fortalecimiento del Estado ruso durante los años transcurridos desde la llegada de Putin al poder en enero del 2000, y el hecho de que, con el considerable aumento de las rentas procedentes del gas natural y el petróleo, la economía rusa había adquirido un mayor dinamismo. Si en algún momento había dado la impresión de que Rusia aceptaba la existencia de un orden mundial en el que EEUU era la potencia dominante, y de hecho la única superpotencia global, estos días habían quedado ahora atrás, y particularmente en el este de Europa y en Ucrania, Rusia estaba dispuesta a reafirmar una

parte de su antigua autoridad, si bien sin tener que recurrir a la fuerza militar. En el caso de China, el 2006 le proporcionó la ocasión de un aumento de su actividad diplomática, en cuanto desempeñó un papel muy activo en las iniciativas diplomáticas relacionadas con Corea del Norte, al mismo tiempo que presentaba su candidatura por una mayor presencia estratégica y económica en África. Las intenciones de los dirigentes chinos con respecto a un cambio en su política interior siguieron siendo poco claras, a pesar de que la economía y la sociedad se movieron rápidamente más allá de ellas. Pero en el campo de las relaciones internacionales, especialmente con respecto a Japón y a los EEUU se hizo evidente que China no estaba buscando una rápida confrontación. Más sorprendente fue, tal vez, la continua pérdida de influencia de los EEUU en América Latina. A pesar de sus promesas iniciales, la administración Bush había mostrado poco interés en este continente, y, aparte de una política de seguridad claramente equivocada con respecto a Colombia, desempeñó un papel marginal en los asuntos de América Latina. Resignado a permitir que el cambio interior en Cuba siguiera su curso, Washington se mostró a la vez alarmado y aparentemente incompetente, ante el desafío lanzado por el presidente Chávez en Venezuela, reelegido en el 2006 con un programa más radical. Las relaciones con América Latina fueron, sin embargo, más difíciles debido al surgimiento allí de un nuevo nacionalismo populista, que afectó a diversos estados y al que EEUU, sin ninguna de las implicaciones globales que se hubieran asociado con la difusión de una oleada radical como esta durante la Guerra Fría, fue incapaz de dar una respuesta.

*“Las relaciones de los Estados Unidos con América Latina fueron más difíciles debido al surgimiento allí de un nuevo nacionalismo populista”*

### Los límites del poder estatal

Para los Estados Unidos, la lección más importante del 2006 fue ciertamente la de su incapacidad para imponerse en el conflicto de Irak, a pesar de tres años de ocupación, de la existencia de una élite política en Washington decidida a imponerse, y de un presupuesto de defensa que, muy por encima de los 400.000 millones de dólares, empujaba al de los siguientes cinco países en la lista. Viendo las cosas de un modo retrospectivo, se hizo evidente lo poco y mal que Washington había planificado la época post-Saddam, tanto en términos de acuerdos políticos y económicos en Irak, como en términos de lo que implicaba una ocupación militar prolongada, o en términos de la necesidad de implicar a las potencias regionales, y por encima de todas ellas a Irán, en el proceso de la construcción de un nuevo régimen en el interior del país. Aunque algunos críticos, incluso desde el propio inte-

rior de las fuerzas armadas, habían manifestado a lo largo del 2005 que la situación militar en Irak era catastrófica, y mientras la prensa y el Congreso daban a conocer la realidad de la enorme ineficacia y corrupción existente en la administración del país, la propia administración Bush, y hasta muy tarde gran parte de la opinión pública y de la élite política, siguieron creyendo que podían vencer en Irak y derrotar a la coalición de la oposición.

Estados Unidos no fue el único Estado que topó con los límites de su poder. En Oriente Medio, los dos estados más contrastados, Israel e Irán, cada uno a su manera, se dieron de bruces con los límites de su influencia, el primero de ellos en su confrontación con Hezbollah en el Líbano, y el segundo en la galopante violencia faccional e intestina en Irak, por la cual suníes y chiíes se enfrentaron entre sí, y varias facciones entraron igualmente en conflicto dentro de cada uno de estos grupos, en un proceso que Irán ya no pudo controlar. Al mismo tiempo, Turquía, que en tiempos de Saddam se había acostumbrado a ejercer un control limitador sobre los acontecimientos en la zona kurda del norte de Irak, vio recortada su influencia allí debido a la presencia de los Estados Unidos, mientras que Arabia Saudí, bajo el nuevo rey Abdullah, si bien se comprometió a reforzar su perfil diplomático en Oriente Medio y a promover determinados cambios políticos y sociales internos, se vio totalmente incapaz de llevar a cabo ni el más modesto de los compromisos que había hecho.

Esta limitación del poder estatal fue acompañada, en Europa y a escala global, por otros procesos separados pero mutuamente convergentes. Entre éstos, hay tres que merecen una atención especial. Uno de ellos fue el callejón sin salida en el que se vio metida la Unión Europea, donde, después del rechazo en el 2005 de la Constitución Europea por parte de Francia y Holanda, el proceso de las reformas institucionales llegó a un punto muerto, y los principales estados, entre ellos Francia, relegaron el tema a los márgenes de su agenda. Esta parálisis en la reforma de la UE se vio agravada por el casi colapso de las principales iniciativas internacionales de la UE: el diálogo con Turquía, el Proceso de Barcelona, el compromiso con el conflicto árabe-israelí, y por el fracaso de una serie de iniciativas políticas con respecto a determinados países del Oriente Medio: los israelíes siguieron erigiendo su “muro de separación”, los palestinos eligieron a Hamas, los iraníes prosiguieron con su programa nuclear, el gobierno sudanés y los grupos de la oposición socavaron las negociaciones de paz de Darfur, los egipcios y los saudíes se negaron a reformar sus procesos políticos, y los

turcos se negaron a ceder en el caso de Chipre –todo ello pese a las presiones ejercidas por la UE en dichos asuntos. En el seno de la UE, la salida de Silvio Berlusconi tuvo que ser recibida con alivio por la élite política de Bruselas, pero el beneficio así obtenido se vio más que compensado por la emergencia en el mayor de los miembros, Polonia, de un gobierno problemático y agresivamente antieuropeo.

El segundo de estos procesos fue la crisis de las Naciones Unidas, uno de los componentes principales, y en sí mismo uno de los factores más influyentes, en la entropía más general de las instituciones internacionales, de la ley internacional y, en realidad, de todo lo que se conoce como “internacionalismo” en el moderno sistema liberal interestatal. El papel de los EEUU en este desarrollo crítico no puede subestimarse, y se manifestó tanto en el desdén por la ley internacional y por el sentido común moral que mostró con su forma de conducir la campaña contra el terrorismo, como en el rechazo a poner de su parte lo que había que poner para abordar el tema del cambio climático, o, más directamente, en el comportamiento obstruccionista y arrogante del personal diplomático norteamericano, encabezado por el embajador John Bolton, dentro de la propia ONU. La forma en que EEUU preparó, y luego llevó a cabo, la invasión de Irak el año 2003, constituyó una manipulación deliberada y una forma de deshacerse de las Naciones Unidas, una actitud agravada por la incapacidad por parte de Estados Unidos, la potencia ocupante, de proteger al enviado especial de la ONU Sergio de Mello y a sus colegas cuando el hotel en el que se alojaban en Bagdad fue atacado en agosto del 2003. De todos modos, la crisis de las Naciones Unidas va mucho más allá del papel y de la aportación de Washington en ellas, y está relacionada con toda la serie de disposiciones y acuerdos burocráticos, interestatales y regionales por medio de los cuales la ONU ha sido dirigida durante los últimos sesenta años o más. Si, a mediados de los noventa, había un cierto optimismo respecto a la capacidad de la ONU para actuar de un modo concertado y efectivo respecto a las principales crisis que se producían en el mundo, lo que en cierto modo reflejaba el éxito de la operación de 1991 en Kuwait, dicho optimismo empezó a disiparse con las demoras y los fracasos en Somalia, Bosnia y Rwanda, y se desvaneció completamente con el inicio de la guerra contra Irak. Sobre este telón de fondo, los intentos del secretario general saliente Kofi Annan de introducir una serie de importantes reformas, y los de otros estados que aspiraban a modificar la composición del Consejo de Seguridad, se quedaron en nada. Virtualmente ninguna de las reformas, en sí mismas limitadas, propuestas por Kofi Annan, se llevó a cabo, e incluso la reforma del Comité de Derechos Humanos, que contaba con el apoyo de los EEUU, no llegó a buen puerto. Su sucesor, el diplomático coreano Ban Ki-moon, que hasta ahora ha mostrado

un perfil bajo, heredó un papel muy reducido respecto al del liderazgo internacional asociado en tiempos anteriores con el cargo de secretario general.

Las dificultades que conlleva la construcción de organizaciones interestatales o “intergubernamentales” como las de la UE o la ONU se vieron, además, agravadas por una situación global en la que la capacidad de los estados para abordar los asuntos importantes de una forma concertada, efectiva e intencional fue puesta en entredicho. Un ejemplo obvio de ello fue el estancamiento y posible colapso de la ronda de Doha de conversaciones sobre el comercio internacional que se celebró en julio. Este había sido el buque insignia de la reforma de la gobernanza global y del proyecto internacionalista liberal, personificado en la recientemente establecida World Trade Organisation (“Organización Internacional del Comercio”), para administrar y facilitar el desarrollo económico global. Igualmente sorprendente fue el fracaso de la gobernanza global efectiva, incluso, en realidad, de la mínima cooperación productor-consumidor en los mercados energéticos: mientras un cártel de productores de petróleo, que en el 2006 representaba más de la tercera parte de la producción mundial, podía subir el precio del petróleo hasta la cifra de 70 dólares por barril, fue muy poco lo que los estados consumidores de petróleo, o, de un modo más general, los responsables de gestionar la economía mundial, pudieron hacer para contrarrestar esta decisión.

Aún más serio fue el fracaso de los estados para abordar adecuadamente, y mucho menos para regular de un modo significativo algunas de las otras grandes tendencias características de la globalización contemporánea: la degradación medioambiental y el calentamiento global. En este tema, y a pesar de décadas de advertencia y de propuestas prácticas y sensatas por parte de los expertos y de los organismos internacionales competentes, el mundo sigue siendo tan caótico, cruel y arbitrario como lo era hace tres o cuatro décadas. Que los países productores de petróleo se hayan mostrado, en años recientes, totalmente desdeñosos y hayan puesto obstáculos para regular las emisiones globales de dióxido de carbono y reducir la polución, es otra área importante, aunque no tan publicitada, de desacuerdos. También en relación con estos fracasos de la gobernanza y la regulación, está el vasto, y sólo epistémicamente detectado, mundo de la actividad económica ilícita; esto incluye la migración ilegal y los azotes a ella asociados del tráfico de drogas, el blanqueo de dinero y la corrupción. Intermitentemente abordada por los políticos, y denunciada solamente de un modo irregular y esporádico, y en las secciones más remotas de la prensa, el vasto y según todos los indicios creciente ámbito del movimiento ilegal transfronterizo de personas, drogas y dinero fue impulsado tanto por la demanda de las sociedades desarrolladas



(de drogas de diseño, de mano de obra barata, de inversiones especulativas) como por la mucho más publicitada oferta de dichas mercancías por parte de los países en vías de desarrollo y de los países más pobres. Mientras buena parte de la atención de los estados, y de los analistas, se ha centrado en la cara *visible y reguladora* de la globalización, los indicios, por irregulares y discontinuos que sean, sugieren que hay una parte igualmente grande y creciente de la economía mundial, y de la actividad transnacional, que *no está regulada* y que es *invisible*. Es como si todo la atención estuviera puesta en la cara brillante y visible, y casi ninguna en la cara, igualmente grande pero oscura e invisible, de la luna.

### Conclusión: autocorrección o catástrofe

En varios países, el año 2006 supuso un cambio significativo y, por implicación, a largo plazo: la elección de Angela Merkel en Alemania, con un similar giro a la derecha anticipado en Francia en el 2007, y con la perspectiva de un colapso del Partido Laborista en Gran Bretaña después de Blair, representaron una importante alteración del clima político en los principales estados de Europa, aunque ello se vio compensado en parte por la elección del no muy firme gobierno de centroizquierda de Romano Prodi en Italia. Si Shinzo Abe es capaz de cumplir su compromiso de librar a Japón de las restricciones sobre su actividad militar, y de convertir a su país en un estado “normal” en términos de seguridad, ello podría tener importantes implicaciones en el este de Asia. Por contraste, en América Latina, la reelección de *Lula* en Brasil y la elección de Michelle Bachelet en Chile, por no mencionar la emergencia de Daniel Ortega en

*“2006 fue testigo de la incapacidad de la comunidad internacional para encarar, de manera intencional y planificada, los problemas transnacionales planteados”*

Nicaragua, reflejaron una radicalización del continente, solamente compensada por el triunfo del candidato de la derecha en México, Felipe Calderón. El triunfo electoral del Partido Demócrata en el Congreso norteamericano ciertamente marcó el final de la oleada neoconservadora en EEUU, pero la implicación de los demócratas en la guerra de Irak en el 2003, las divisiones internas en el partido y, lo más importante de todo, el hecho de que América como un todo se haya desplazado espectacularmente a la derecha desde los años de Clinton y el 11 de septiembre, significaron que, incluso aunque las elecciones del 2008 las ganara un demócrata, no sería posible una vuelta atrás hacia el internacionalismo liberal de los noventa.

De mayor importancia, y relacionada con la erosión en todo el mundo del poder de los estados y de la autoridad de los políticos, fue la incapacidad por parte de la comunidad internacional para encarar, colectivamente y de una manera intencional y planificada, los muchos problemas transnacionales que se plantearon, ya fuera el de la actividad financiera ilegal, como el del tráfico de drogas, la degradación del medio ambiente o la migración. En muchos de los grandes temas, no se vio la cercanía de ninguna respuesta, ya fuera la sostenibilidad del crecimiento de la economía china, los límites

del nuevo estatismo ruso, la entropía del proceso federal europeo, o la incidencia del terrorismo islamista en Oriente Medio y en otras partes. De consecuencias de momento opacas pero a la larga

potencialmente trascendentes, fue el impacto a largo plazo del aparente fracaso de América en Irak. Por rico que fuera en importantes y en algunos casos dramáticos acontecimientos, el año 2006 postergó y redefinió, más que resolvió, los asuntos más importantes de nuestra era.