

## RESEÑAS

Caterina García Segura y Ángel J. Rodrigo Hernández (eds.), *El imperio inviable. El orden internacional tras el conflicto de Irak*, Madrid, Editorial Tecnos, 2004.

Caterina García Segura y Ángel J. Rodrigo Hernández han reunido una colección muy interesante de artículos que exploran las consecuencias más importantes de la guerra en Irak\* en el orden internacional.

El argumento central de este libro es que la política exterior de Estados Unidos bajo la administración de Bush y la decisión de Washington de intervenir militarmente en Irak han puesto en jaque los fundamentos constitucionales del orden internacional. Los artículos aquí presentados comparten no sólo la hipótesis de la imposición de un nuevo orden imperial, sino también un gran escepticismo sobre la viabilidad de este nuevo orden. Coinciden en atribuir un valor negativo al papel que Estados Unidos ha desempeñado, en los últimos años, en el ámbito internacional.

Los autores se proponen, pues, identificar los principales cambios en el orden internacional. Con este fin analizan de manera rigurosa las diversas reinterpretaciones a las que ha estado sujeto el principio de no intervención, así como los argumentos que han buscado apartar la práctica internacional de las restricciones legales al uso de la fuerza. Para ellos, los síntomas de anarquía en las relaciones internacionales se deben más a la ausencia de consenso en torno a las normas y los principios fundamentales y menos a la distribución desigual y unipolar del poder. Los ensayos reunidos en este libro coinciden en que las causas de estas reinterpretaciones y desviaciones de la práctica internacional en el uso de la fuerza son complejas y diversas –incluyen desde la globalización, hasta aquellos cambios normativos vinculados con la doctrina de los derechos humanos. Sin embargo, su diagnóstico también identifica el proyecto imperial de Estados Unidos como uno de los factores más importantes que están detrás de estos cambios. Por consiguiente, los autores ven en la guerra de Irak y en las

\* Las academias adoptaron esta forma en su *Ortografía de la lengua española* de 1999.

consecuencias que este conflicto ha traído consigo un símbolo de las transformaciones sufridas por el sistema internacional en los últimos años.

Los primeros dos capítulos, escritos por Josep Ibáñez Muñoz y Caterina García Segura, ofrecen un análisis elocuente de la *Pax Americana* y de la política exterior de Estados Unidos. Ibáñez se propone rastrear las principales características del imperio "post-internacional". Para este autor, la incapacidad de Washington para comprender la complejidad del nuevo entorno "post-internacional" y la naturaleza del islam radical permite explicar no sólo su fracaso en Iraq y Afganistán, sino también la rápida ampliación del radio de acción del islam radical a más de 12 países. Ibáñez concluye que la renuencia de Washington a aceptar su condición imperial y la aversión de la sociedad norteamericana a aceptar la responsabilidad que supone una empresa imperial son los dos principales impedimentos para la consolidación de la hegemonía estadounidense. El repliegue militar de Estados Unidos en Iraq, según él, pone de manifiesto esta renuencia.

Para García Segura, los ataques del 11 de septiembre sirvieron de catalizador para la materialización de las ideas imperiales y neoconservadoras en Estados Unidos. Tanto el peso de la influencia del sector empresarial como la acentuada dependencia que ha mostrado la administración de Bush con respecto a la tecnología militar son la mejor evidencia del ascenso de estas ideas en la toma de decisiones de política exterior en Washington. Pese al triunfo aparente del proyecto imperial, para esta autora, la administración de Bush no ha conseguido reconciliarse ni entender las complejas realidades del nuevo entorno internacional.

Los capítulos de Oriol Casanova y de Santiago Ripol se centran en el tema del uso de la fuerza. Estos capítulos exploran minuciosamente tanto las acciones como las prácticas y los argumentos que han buscado cuestionar el conjunto de leyes y normas que han regulado durante más de medio siglo el uso de la fuerza en el ámbito internacional. En sus respectivos artículos, ambos autores esbozan el cambio conceptual y legal que ha tenido lugar en los últimos años. Casanova y Ripol encuentran en las discusiones recientes sobre las nuevas amenazas, acerca de los estados débiles y fracasados o en torno al intervencionismo humanitario la evidencia palpable del desafío revisionista que acecha a estas normas del derecho internacional. No obstante, ambos autores comparten una visión más bien heterodoxa del derecho internacional. Para ellos, el derecho internacional es un cuerpo de leyes fundamentalmente flexible y maleable, capaz de reconocer la necesidad de ajustarlas a la realidad de las nuevas situaciones y de las nuevas amenazas. Casanova y Ripol identifican, pues, las diferentes vertientes que han llevado a la ONU y a otros actores a reivindicar excepciones a las restricciones al uso de la fuerza por razones humanitarias.

Pero a esta visión del cambio y de la evolución del derecho internacional por la vía del consenso, ambos autores oponen la lógica del cambio por la fuerza y de manera unilateral que ha desplegado Washington en los últimos años. Casanova menciona, por ejemplo, la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de 2002 y la manera unilateral en la que estas doctrinas de defensa preventiva han apremiado el cambio normativo y violentado, también, los principios enunciados en la Carta de la ONU y en el derecho internacional. Ripol, por su parte, advierte las contradicciones que subyacen en la relación entre la nueva estrategia de Washington y las normas que han acotado el uso de la fuerza desde el periodo de entreguerras (1920-1940). Las conclusiones de ambos autores son, por consiguiente, absolutamente contundentes. Ven en la demanda de Washington de un derecho global y abstracto a la defensa preventiva la evidencia fehaciente de su determinación de modificar y ajustar el derecho internacional no sólo a las nuevas circunstancias, sino sobre todo a sus propias necesidades. Sin embargo, en la medida en que las acciones y las propuestas de Washington ponen en jaque una serie de principios fundamentales y ordenadores, como es el principio de no intervención, sus consecuencias para el orden internacional son claramente disruptivas. Además de carecer de legitimidad, las doctrinas de defensa preventiva no sólo contradicen principios como el de no intervención, sino que erosionan gravemente a la ONU.

¿Podemos, acaso, encontrar alguna esperanza en otras latitudes? En sus ensayos sobre la relación entre la guerra de Iraq y la política exterior y de seguridad común, Xavier Gómez Sanz y Silvia Morgades descartan rápidamente esa posibilidad. Minuciosamente, ambos autores nos presentan los numerosos casos e incidentes que han ido dando forma a la tesis del fracaso de la política exterior y de seguridad común en Europa; tesis que, por lo demás, se ha vuelto un lugar común en la literatura sobre seguridad europea. Pero más allá de las discusiones eternas en torno a las diferencias y los clivajes tradicionales que han impedido a los países miembros de la Unión Europea consolidar una política exterior común, resaltan también el impacto negativo de la ambivalencia que ha mostrado Washington con respecto al desarrollo de una verdadera capacidad militar europea. En efecto, desde los ataques del 11 de septiembre hemos visto resurgir con fuerza en Europa el clivaje Atlántico y, con él, la reafirmación de la hegemonía estadounidense. Gómez Sanz y Morgades cierran el capítulo con una síntesis de la secuencia que marcó el *impasse* en las relaciones entre Estados Unidos y Europa en torno a Iraq.

Éste es justamente el tema que domina las últimas páginas del libro. En ellas, Ángel Rodrigo analiza el impacto de la guerra de Iraq en dos

ámbitos fundamentales: la administración internacional de territorios y el futuro de la asistencia humanitaria. Rodrigo define la administración impuesta a Iraq tras la invasión como un modelo mixto. Bajo este modelo, no sólo las potencias ocupantes (el derecho humanitario) y las resoluciones de la ONU han desempeñado un papel fundamental, sino también la suspensión temporal de la soberanía de Iraq. En efecto, Rodrigo destaca el papel de la ONU en el restablecimiento de la soberanía de Iraq y en la posibilidad de dotar de alguna legitimidad a este modelo mixto de administración internacional. Sin embargo, el autor no cesa en su empeño de exponer las enormes complicaciones suscitadas por el carácter ilegal de la ocupación estadounidense. Para él, es justamente este déficit de legitimidad de origen —la ilegalidad de la propia invasión— lo que explica el fracaso de las potencias ocupantes y de la ONU en sus esfuerzos por ganar legitimidad para las tareas de administración y de gobierno. Rodrigo subraya los estragos causados no sólo por las decisiones de Washington en materia de seguridad en Iraq, sino también por su obstinación de organizar elecciones prematuras en un contexto aún dominado por el conflicto armado. Para Rodrigo no hay duda de que la ocupación de Iraq debe ser el referente obligado de cualquier análisis de la determinación de Washington de imponer, de manera unilateral, su concepción de orden internacional.

Por último, y en lo que se refiere al impacto de Iraq en la asistencia humanitaria, Silvia Morgades Gil nos ofrece un análisis sumamente rico de los debates internacionales en torno a la asistencia y la acción humanitaria. Aunque reconoce los obstáculos que enfrentó la ONU en sus esfuerzos por remediar la situación humanitaria en Iraq antes de la invasión, la autora advierte con gran preocupación la posterior subordinación de las consideraciones humanitarias a la lógica de la guerra contra el terrorismo. Pese a estas dificultades, el tono más bien pesimista de su análisis la lleva a subestimar la fuerza del impulso humanitario y por consiguiente y a no ver los avances normativos esbozados en el reporte del Panel de Personalidades Eminentes de diciembre de 2004 y en el Plan para Una Nueva Era de Cooperación Global y Acción Colectiva publicado por Kofi Annan en marzo de 2005.

Si bien los autores que colaboran en este volumen extraen diferentes lecciones de la incursión estadounidense en Iraq, todos parecen coincidir en la apreciación de que Estados Unidos ha puesto en jaque el orden internacional. Igualmente importante es su conclusión acerca de la incapacidad de Washington para ofrecer el trazo de un orden alternativo viable. La convicción de que la hegemonía estadounidense no podrá dar lugar a un orden imperial viable es, en efecto, un tema recurrente en este libro. Esta

conclusión, a la que llegan los autores desde diferentes puntos, no sólo es verosímil y consistente, sino que está siempre sustentada de manera rigurosa y razonada. En resumen, este volumen merece especial atención por su contribución al debate internacional en torno al papel de Estados Unidos en el orden internacional.

MÓNICA SERRANO

Francis Fukuyama, *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*, traducción de María Alonso, Barcelona, Ediciones B Grupo Zeta, 2004, 201 pp.

El nuevo libro de Fukuyama puede resultar de gran interés para los internacionalistas, los politólogos y los administradores públicos, en virtud de que analiza la situación actual del Estado desde una perspectiva en la que no importa tanto su tamaño, como su capacidad institucional para atender y resolver los problemas públicos, sean nacionales o internacionales.

El libro consta de cuatro capítulos (1. Elementos ausentes en la estatalidad; 2. Los estados débiles y el agujero negro de la administración pública; 3. Los estados débiles y la legitimidad; 4. Más pequeños pero más fuertes), en los cuales el autor presenta, entre otras, las ideas siguientes.

Fukuyama está a favor de un "Estado fuerte", el cual no es necesariamente intervencionista, pero sí es eficaz en la realización de las tareas fundamentales que se le asignan en el "contrato social". En este sentido, propone distinguir entre el "alcance de las actividades estatales" (mismas que pueden ir desde el suministro de defensa nacional hasta las tareas de seguridad social o la promoción de determinadas industrias) y el "poder o la fuerza del Estado" (fuerza entendida como la capacidad de lograr el cumplimiento de la ley, tener una administración pública eficaz, controlar efectivamente la corrupción, y alcanzar un alto grado de transparencia y rendición de cuentas).

La distinción entre el alcance y la fuerza del Estado es importante, debido a que "existen países que intentan realizar complejas tareas gubernamentales tales como la gestión de empresas paraestatales o la asignación de créditos a la inversión [alcance del Estado] y, sin embargo, son incapaces de proporcionar bienes públicos básicos como leyes y orden [fuerza del Estado]". En otras palabras, aunque algunos estados puedan ser altamente intervencionistas, al mismo tiempo pueden ser "estados débiles", porque no tienen la capacidad institucional necesaria para hacer cumplir la ley o controlar la corrupción, por ejemplo.