

¿Es sacrosanta la soberanía? Las paradojas históricas de la «guerra contra el terrorismo» y la «no injerencia»

Enrie Ueelay-Da Cal

Universitat Autònoma de Barcelona

«If there is a country that has committed unspeakable atrocities in the world, it is the United States of America».

Nelson Mandela, al condenar la actitud de los Estados Unidos frente a Iraq (citado en *Newsweek*, 10 de febrero de 2003).

Sin duda, el enfrentamiento entre Estados Unidos e Iraq que ha dominado el interés durante los primeros meses de 2003 no es una crisis ordinaria, al menos no según el patrón establecido desde 1991. La postura norteamericana es demasiado extrema para que así sea. Lo es, asimismo, el tozudo cinismo del baazismo iraquí. También ha sido excepcional la respuesta de la sociedad civil por doquier y la protesta popular mundial. La coyuntura, pues, aunque no vaya más allá, resulta una inflexión decisiva en la combinación de factores que son las relaciones llamadas internacionales. Parecería útil, por tanto, una perspectiva histórica.

Sin embargo, sorprende ver cómo los historiadores, cuando se les da la oportunidad de reaccionar ante hechos inmediatos, suelen

* Este artículo fue acabado el 6 de marzo de 2003. Por su extensión, las notas han sido suprimidas. Para evitar matices de contextualización, toda referencia al «terrorismo» o a políticas de «terror» estarán entrecomilladas, sin que ello signifique que el autor piense que no exista tal cosa. No se utiliza el artículo «los» al hablar de Estados Unidos, ya que, en inglés, este tratamiento se refería al orden federal existente hasta la guerra civil.

expresarse de manera harto ahistórica. En el mejor de los casos confunden la narración periodística, con su acopio de información más o menos fresca, con una reflexión más sistemática. En los países más importantes y en las universidades más renombradas se puede intentar influenciar a políticos y gobernantes, procurando colarse en el proceso de toma de decisiones desde la barrera (por ejemplo, Paul Kennedy o Fareed Zakaria). En países menos destacados, por el contrario, se pueden manifestar embriagados por las protestas tradicionales contra la hegemonía existente en las relaciones interestatales. Y algunos, en cuanto se descuidan, ya están buscando un billete para el tren que de nuevo se supone que ha de llegar a la estación de Finlandia.

Frente a la complejidad del escenario interestatal, el recurso a fórmulas diplomáticas consagradas o, peor aún, la apelación a glosas fundamentadas en una ética simplista, olvidan la necesidad de repensar situaciones desde el conocimiento histórico, justamente para ofrecer nuevas perspectivas o sencillamente para entender mejor lo que está pasando desde puntos de vista diversos pero simultáneos. Lo que hace falta no son tanto las lecciones consabidas; más bien se requiere la deconstrucción de las posturas enfrentadas, la explicación de los discursos que ayuda a comprender por qué unos y otros sienten con tanta intensidad su verdad que no razonan, sino que reiteran su convicción más cerrada. La mayor dificultad del análisis no es el bien y el mal; todos aseguran ser los buenos y, en consecuencia, no basta con decir que, por ello, un bando concreto, el de los contrarios, miente.

Por añadidura, al tratar temas de fuerte contenido inmediato, la natural incomodidad del historiador suele obligar a escoger una de dos alternativas: los hechos son interpretados como fruto de orígenes lejanos en el tiempo, con causas profundas y seculares, o, por el contrario, se explican en función del pasado más cercano, para demostrar que han sido factores recientes, coyunturas frescas, las que han producido el resultado todavía humeante. Ambos enfoques suelen despreciarse entre sí, a veces con cierta aspereza descalificadora. Sin embargo, el sentido común nos dice que ambos planteamientos, cada uno a su nivel apropiado de análisis, tienen razón. En este ensayo, pues, intentaré simultanear una perspectiva de larga duración y otra más cercana e inmediateista. El enfoque

se centrará en el comportamiento estatal e interestatal en cuanto a acciones multilaterales o unilaterales de naturaleza bélica contra el «terrorismo».

El remoto punto de partida

Se suele fechar el origen de la doctrina de soberanía de los Estados -y, en concreto, la inviolabilidad de sus procesos interiores frente a injerencias extranjeras- en la Paz de Westfalia de 1648. La corona española tuvo que aceptar la existencia independiente de las Provincias Unidas de los Países Bajos y su inquebrantable protestantismo. El criterio de un gobierno «imperial» universal, el sueño político medieval al que Carlos V pareció dar cuerpo, se hundió irremisiblemente, tanto en lo que subsistía como proyecto hispánico, como en el ascendente que la figura del «Emperador Romano de la Nación Germana» podía tener dentro de las Alemanias. Si bien el fundamento de la Paz de Augsburgo de 1555, la simetría religiosa entre gobernador y gobernados, quedó reforzado por el gran acuerdo de Westfalia, la tendencia posterior (a pesar de decisiones como la revocación del Edicto de Nantes por Luis XIV) fue a dar mayor énfasis al peso del dinasticismo en los conflictos interestatales, al tiempo que el desarrollo de la tecnología militar permitió una cierta tipificación, casi estilización, profesionalizada del arte de la guerra.

Aunque sin duda fue un antecedente clave, una referencia siempre citada cuando surgían (o surgen) cuestiones de soberanía, es probable que se haya sobrevalorado al Tratado de Westfalia como punto de partida. Más bien Westfalia representó el cierre de las guerras de religión y el inicio de la relativa secularización del poder que sería tan activamente ensalzada por la ilustración del siglo siguiente. Las pulsaciones revolucionarias venidas de la exitosa autodeterminación de las trece colonias británicas de Norteamérica (1776-1783), establecidas como federación, y de la transformación de la monarquía francesa primero al régimen constitucional y después a la forma republicana, para acabar como inventado Imperio con Napoleón (1789-1815), refundieron todas las ideas sobre lo que constituía un Estado, cuál era su base de legitimación («soberanía popular» contra «derecho divino» de la corona), y, en consecuencia, cuáles eran las reglas que gobernaban el trato entre Estados, para bien y para mal,

en la paz o en la guerra. La apropiación del derecho moral a intervenir en la organización interior de los territorios vecinos, con una clara intención anexionista que dispuso sin reparos del sistema de Estados preexistente, marcó la continuidad subyacente del proceso revolucionario francés a partir de 1791 en adelante. El antecedente de mediados del siglo XVII, pues, fue anulado por la lógica contrarrevolucionaria de la invasión austroprusiana, frenada en Valmy (1792), y, en respuesta exaltada, por el consiguiente asalto de la Francia revolucionaria a todo su perímetro, dispuesta a imponer repúblicas a su imagen y semejanza por doquier, con copias de su legislación liberadora. La voluntad de los jacobinos parisinos de dominar el país mediante una política de «terror» por antonomasia fijó para sus enemigos un tópico sobre un poder sanguinario que, de uno u otro modo, dominaría el imaginario político, como expresión de maldad sin dilución posible, desde entonces. Los jacobinos usaron el «terror» contra los vendeanos (Carrier y las «*noyades*»), pero, por un proceso de inversión muy significativo, Bonaparte posteriormente convirtió a los rebeldes realistas en «terroristas». La carrera del concepto quedó establecida.

Hacia la segunda década del siglo XIX, pues, estaban en escena los elementos fundamentales que compondrían el repertorio conceptual de la no injerencia en los asuntos de un Estado soberano o, por el contrario, el derecho a intervenir, en especial por una federación de Estados coaligados, en nombre de una amenaza física o moral de cariz «terrorista». La evolución política posterior daría contenido a las palabras, rectificando el sentido de unos términos ya conocidos -incluso innovando- según las circunstancias cambiaran.

El Congreso de Viena y el lenguaje definitorio del Estado

El balance decisivo entre intervención exterior y soberanía intocable se estableció en la Paz general de 1815, cuyas implicaciones reales serían mucho más sólidas que el remoto precedente westfaliano, en los albores de la consolidación estatal. El Congreso de Viena ha tenido muy mala reputación, especialmente en la tradición historiográfica más de izquierdas a lo largo de la centuria siguiente, siendo representado como un fallido intento de «imponer el retroceso del reloj» a los tiempos prerrevolucionarios, para reimponer el abso-

lutismo y frustrar las ansias representativas del pueblo en todo el mundo europeo, tanto continental como de dependencias de ultramar. Ardientes liberales, pues, tiñeron de malévol y policial (cuando no «terrorífico») el supuesto «sistema de Metternich» consagrado en el acuerdo vienés. En realidad, dejando aparte las preferencias ideológicas, tuvo una importancia singular en la configuración de toda realidad interestatal posterior. Allí, como es de todos sabido, se intentó equilibrar la herencia revolucionaria, el llamado «principio democrático» o «nacional», respecto a la práctica estatal anterior, el «principio dinástico». Pero esta supuesta armonía, que tuvo poca estabilidad en la dinámica política decimonónica, cubría otros temas si cabe más importantes.

Conceptualmente, por primera vez, se dirimió con cierta claridad lo que en adelante sería la gran divisoria de la política interior: la separación de lo público y lo privado o, lo que venía a ser lo mismo, entre la sociedad y el Estado. En Viena (completado luego en el Congreso de Aix-la Chapelle en 1818) se concordó tipificar la comunicación interestatal, hasta entonces un tanto arbitraria. Fijadas las categorías de representantes estatales en el exterior (embajador -inicialmente más bien algo excepcional-, ministro o legado, representante, encargado y agregado), la diplomacia quedó definida como un lenguaje de ámbito público, preceptivo de los Estados. El trato de los intereses privados con la función pública en terreno extranjero se remitía a un cuerpo consular, por primera vez codificado como tal, inferior en rango a los diplomáticos por ser el vehículo de acceso de los particulares a la representación estatal. En la medida en que la noción de representación se ha explorado más bien en su sentido político, cara al parlamento, y no a sus implicaciones territoriales, se ha obviado el profundo sentido *representativo* de las relaciones interestatales e internacionales a partir de del Congreso de Viena, que fijó para el futuro la idea del gran encuentro multilateral en la cumbre institucional, que serviría para ahuyentar la agresión entre potencias en el futuro y serviría en ocasiones venideras para convocar la cima política del «concierto de las potencias».

Las coaliciones dieciochescas habían tenido una intención de «equilibrio» entre fuerzas dinásticas, como mostraron las interminables «guerras de sucesión» que marcaron la centuria. El máximo interés cara a la sociedad se había depositado en las ligas o alianzas para defender los derechos marítimos de los países neutrales, en

especial frente a la inacabable rivalidad naval y comercial entre ingleses y franceses que dominó el siglo XVIII y se arrastró, bajo la confrontación entre revolución y contrarrevolución, hasta 1815. También algo análogo se intentó cara a la piratería, con mucho menor consenso, dado el importante papel que podían jugar los corsarios en el esfuerzo de cualquier beligerante en la mar. En el Congreso de Viena, por tanto, se intentó superar la experiencia pasada y el terrible cuarto de siglo de guerra sostenida que había acompañado la explosión revolucionaria europea. Se acordó potenciar la intervención multi-lateral, por encima de la soberanía estatal, para garantizar la estabilidad política interior de los Estados y, en último caso, la del propio sistema interestatal.

El sistema de Estados establecido en Viena quiso retener algo del diseño revolucionario y/o napoleónico y se configuró con «Reinos Unidos» (Países Bajos, Suecia-Noruega) siguiendo el patrón británico, «Imperios» más o menos a la francesa (como el de Austria, inventado en 1806), una «Confederación» alemana y numerosos Estados menores. Como dictaminó por entonces el general prusiano Clausewitz, la capacidad ofensiva seguía siendo el criterio valorativo de fondo para medir el respeto de una *potencia*, pero el contrapeso entre representación y trono anunciaba una responsabilidad social del poder público que dejaba abierta la puerta a la idea de progreso, entendida como apertura institucional. Al ser inherentemente inestable el equilibrio dictado entre espacios públicos y privados, se iniciaron presiones simbólicas (como el asesinato del publicista Kotzebue por el estudiante Karl Sand) que trajeron los «Decretos de Karlsbad» (1819) dentro de la Confederación Germana como incipiente respuesta a lo que se preveía como una amenaza «terrorista». Se temía que las sociedades de «carbonarios» en Italia y en otras partes iniciaran una ofensiva de insurrecciones y atentados, en un ambiente marcado por el asesinato del duque de Berry (1820), príncipe en la línea de sucesión al trono francés. En efecto, surgiría una tradicional doctrina conspirativa «socialista» que, a través de Filippo Buonarrotti, se remitía a los «iguales» de Babeuf en la Revolución francesa, y cuyo ejemplo inspiró, como punto de partida, a «socialismos» en la línea de Blanqui o, con mayor delicadeza, alrededor de Mazzini.

Pronto esta amenaza, casi más ideológica que política, se entendería como un problema policial, no militar, con el consiguiente despegue de los modernos aparatos de vigilancia civil.

Puestos a frenar la presión del insurreccionalismo liberal, las potencias continentales, imbuidas por un sentido de misión tan poderoso e idealista como el de los revolucionarios (una «Santa Alianza»), acordaron la intervención activa en los congresos internacionales de Troppau (1820), Laibach (1821) y Verona (1822), que dieron el visto bueno al envío de ejércitos a apagar los fuegos constitucionalistas en las Italias y España, y decantar la balanza contra los parlamentos y a favor de las coronas, por ofrecer éstas una mayor garantía aparente de estabilidad sociopolítica interna e interestatal externa a largo plazo. Si bien España quedó, tras 1823, sometida varios años a una ocupación militar pacífica (que contrastaba con la violencia anti-«gabacha» de poco tiempo antes), la «Santa Alianza» de Prusia, Austria y Rusia (con Francia) no se atrevió a contradecir el desacuerdo inglés con expediciones a la América hispana para ayudar a las fuerzas realistas contra los insurrectos criollos. También los Estados Unidos, mediante la famosa «Doctrina» enunciada por el presidente James Monroe en 1823, indicó su oposición a intervenciones militares de cariz político desde Europa en los asuntos internos de los flamantes Estados americanos, al tiempo que desdeñó la participación norteamericana en las combinaciones europeas. El espacio mediterráneo fue menos disputado, y, por ejemplo, Francia, aprovechando un ambiente de presión multilateral a los países berberiscos, pudo iniciar una larga penetración en el norte de África con su conquista de Argel (1830), bajo el argumento de resolver la interminable amenaza de la piratería. En suma, el criterio de intervención militar para asegurar «el orden» quedó restringido al marco europeo controlado por las potencias terrestres continentales, o, como mucho, por una cierta coincidencia con los intereses británicos para frenar la desestabilización del Imperio Otomano desde su propio dominio de Egipto, como hicieron coaliciones *de jacto* en 1827 (la batalla naval de Navarino) y 1833.

En todo caso, tal tendencia a la concordia multilateral desapareció a lo largo de los años treinta del siglo XIX. El ciclo revolucionario de 1830-1832 situó a Francia en oposición a la «Santa Alianza» y más cercana a Gran Bretaña, mientras que se desintegraban algunas de las creaciones de Viena como los Países Bajos Unidos (independencia de Bélgica, con su neutralidad garantizada por todas las potencias) o el «reino» de Polonia, cuya separación constitucional de la corona rusa fue quebrada. Vistas las guerras civiles en Portugal

y España que enfrentaron a «neoabsolutistas» y liberales, no fueron solamente británicos y franceses los que tomaron partido, sino que también las potencias reaccionarias, con mayor distancia, marcaron sus preferencias, con lo que se acabó la relativa ecuanimidad ideológica entre los «grandes» que había permitido el intervencionismo una década antes. Las revoluciones de 1848-1849 confirmaron la tendencia a los arreglos bilaterales: Rusia ayudó a Austria a derrotar la revolución húngara en 1849; Francia y Gran Bretaña protegieron a Turquía en 1854; Napoleón III respaldó a Cerdeña-Piamonte contra Austria en 1859; Prusia permitió a los rusos aplastar la revolución polaca de 1863; prusianos y austriacos se impusieron a Dinamarca en 1864; Prusia, con Italia, barrió a Austria y a los demás Estados alemanes en 1866 y, en 1870, ahora con los Estados alemanes en su derredor, venció a la otrora poderosa Francia.

Bilateralidad interestatal y el problema del «vacío» incomprensible

Acabado el criterio multilateral en la política europea, no era posible mantener la distinción entre el terreno exterior y el terreno interior, ya que, desde un juego de múltiples combinaciones bilaterales, la desventaja ajena podía ser ventaja propia. Así, por ejemplo, las fuerzas ocupantes germanas en 1871 no actuaron activamente para suprimir el foco revolucionario y «terrorista» de la «Comuna» de París; no más toleraron que las fuerzas del gobierno provisional francés realizaran su propia contrarrevolución. Pero la experiencia mediterránea de la primera mitad del siglo, más la manifiesta incapacidad del Imperio Otomano para ponerse al día como potencia, sí que planteaba un posible consenso razonado fuera del marco europeo, siempre que no se exigiese demasiado. Bajo los acuerdos de Viena, eran Estados todas aquellas entidades que respondían a un lenguaje de representación internacional y que podían «hablar» con otros Estados; las entidades que no «hablaban», que no podían expresarse por este medio de relación, literalmente no eran reconocidas por las que sí lo hacían. No eran poderes públicos legítimos; se les consideraba una forma privada de poder, con credibilidad exclusivamente local.

Tal planteamiento sólo se agudizó en el medio siglo posterior al Congreso de Viena, azuzado por un factor evidente: la indus-

rialización. Más allá de lo obvio en el ámbito del desarrollo, tema explorado desde tantas vertientes hasta la saciedad, hay que entender que la industrialización se percibe socialmente a través de las tecnologías de comunicación, tanto en las muchas y acumulativas modalidades del transporte físico (ferrocarril, barco de vapor, hélice, casco de hierro, racionalización del velero, bicicleta, motor de combustión interna, automóvil, motocicleta, dirigible, avión) como de acceso e intercambio de información (luz de gas, telégrafo, cables submarinos, electricidad generada, técnicas de producción de papel y de grabación baratas, bombilla incandescente, teléfono, fonógrafo, cinematografía, telégrafo sin hilos, radiotransmisión verbal), para poner ejemplos que llegan desde principios del siglo XIX hasta principios del xx. De forma encadenada, las aportaciones tecnológicas que marcaron el paso de la llamada «primera revolución industrial» a la «segunda» formaron lo que se ha caracterizado como una «revolución de control» (según expresión del historiador informático J. R. Beniger), que introdujo cambios sociales tan radicales en la vida social de los países con focos fabriles como la urbanización, la nocturnidad de las ciudades, los cambios de ciclo diario natural, la reglamentación del tiempo o los horarios fijos. Esta enorme presión resocializadora diferenció de manera contundente entre Estado y sociedad civil, hasta entonces entendidos como casi la misma cosa (hay que recordar, por ejemplo, que Marx en su libro *El dieciocho Brumario de Louis Napoleón*) aparecido en 1852, define el bonapartismo como la autonomía del Estado frente a la sociedad). Para el poder, el despertar tecnológico implicó una increíble capacidad centralizadora, hasta entonces inimaginable: las distancias cedían, se podían imponer decisiones en pocos minutos cuando antes se esperaba que vinieran por correo, en barco y a caballo; se podía despachar tropas en tren, con lo que se disipaba la histórica autonomía de gobernadores frente a los centros de mando. Pero, como contrapeso, la sociedad civil tomó su plena forma proteica con la industrialización, ya que la economía sólo se podía vivir indirectamente, en sus instituciones o entidades, sus fábricas, bancos, tiendas, que fueron subdividiendo el mercado teórico en una infinidad exponencial de micromercados cada vez más específicos, siempre abiertos a la oportunidad para definir una demanda hasta entonces desconocida o desatendida. Frente a la centralización administrativa, la vida política cada vez tuvo más expresión en el terreno privado, en asociaciones, partidos, corporaciones profesionales y sindicatos.

En la segunda mitad del siglo XIX, pues, el modelo de Estado y sociedad «avanzados» quedaron codificados. El Estado industrializado tenía mucha más capacidad de actuación agresiva, y podía defenderse de amenazas exteriores (siempre que se mantuviera atento a la carrera tecnológica, lo que representaba un gasto cada vez más importante), pero se veía contestado, en su fuero interno, por la inabarcable inventiva de la sociedad civil, buscando mercados productivos, comerciales, intelectuales, sanitarios o hasta políticos con mucha mayor rapidez que la capacidad estatal para reglamentarlo todo, fuera para bien o para mal. Ahora bien, la misma dinámica industrial, al acortar distancias, acercaba las entidades políticas extraeuropeas e introducía la exigencia de la reglamentación *exterior*. Así, el llamado «nuevo imperialismo» europeo de los años posteriores, aproximadamente, a 1873 representó un vasto proyecto de estatuificación mundial, digamos normalizador, ante la necesidad de llenar un vacío político e imponer una autoridad estatal reconocible a unos espacios «no reconocidos», entendidos como meramente privados. De forma nada accidental, el guión anexionista solía empezar con una iniciativa particular -fuera de exploración, misionera o de comercio- que no podía realizar sus actividades de manera «normal», que apelaba al cónsul como representante del poder público accesible a particulares, y éste, a su vez, pedía la injerencia activa en forma de unidades de marina o de infantería, a partir de lo cual éstas no se podían retirar sin dejar de nuevo un «vacío», ya que no existía un «poder responsable» (o sea, capaz de «hablar» como Estado) al cual ceder el control. Este discurso -todo lo cínico e interesado que se quiera- regía el funcionamiento estatal: los cónsules llamaron a la intervención contra el tráfico de esclavos (que debía ser multilateral, pero nunca lo fue); después para resolver el problema de los libertos que no podían ser devueltos a sus lugares de origen; más adelante para sostener los puestos así establecidos, y luego para parar algún motín o evitar una masacre. Era toda una cascada de razones que imponían la ocupación e imposibilitaban el abandono, aunque ello implicara auténticos genocidios. El sentido multilateral interestatal se vivió por implicación en la Conferencia de Berlín de 1885, aunque fuera mediante la rivalidad: una potencia protectora u ocupante debía responsabilizarse, en tanto que Estado, del territorio «irresponsable», que no respondía. Es decir, que el imperialismo se veía a sí mismo como la imposición del orden al desorden, espe-

cialmente en su sentido social: así, por ejemplo, Leopoldo II de Bélgica pudo presentarse, de forma creíble, como un filántropo dispuesto, de modo desinteresado, a apoyar y defender a las poblaciones locales al fundar, por acuerdo multilateral europeo en el foro de Berlín, su personal «Estado Libre del Congo». No es preciso descubrir aquí la enorme hipocresía de los intentos colonialistas. No empezaron a ser verdaderamente contestados por críticas y denuncias humanitarias hasta principios del siglo xx en las sociedades metropolitanas (las quejas locales de «indígenas» o «nativos», o sea la gente autóctona del país, al expresarse en algarabía, no podían ser escuchadas). El término «imperialismo», nacido a mediados del siglo xix como una crítica a Napoleón III, pronto se convirtió en una palabra que de forma implícita denunciaba la hegemonía de la mayor potencia talaocrática, Gran Bretaña, a ojos resentidos o envidiosos.

La época diplomática bismarckiana estuvo dominada por un tejido complejo de relaciones bilaterales interestatales, más que por el recurso a una multilateralidad que carecía de sustrato ideológico común; el canciller alemán, indudable director del juego diplomático, quiso aparentar reconstruir la fachada del viejo «concierto de las potencias», mientras en la práctica lo imposibilitaba. Hubo cumbres de testas coronadas y algún acuerdo en apariencia nostálgico, como la «Liga de los tres emperadores» (Alemania, Austria-Hungría y Rusia, en 1873-1875 y 1881-1887) que pretendía ser una reencarnación de la antigua «Santa Alianza», pero que en realidad no pasó de ser un mecanismo para que el «canciller de hierro» tuviera a los rusos metidos en su juego. Para entonces, las supuestas solidaridades monárquicas, aunque relevantes, no podían controlar las muchas energías que contenían los Estados e irradiaban las sociedades, sobre todo en las periferias europea y africana del Imperio Otomano. Se convocaron encuentros como el Congreso de Berlín en 1878, para resolver la situación balcánica tras la guerra ruso-turca, y la ya mencionada Conferencia de 1885 para establecer un consenso sobre el reparto de África, pero no se pudo hacer más, por carecerse de un criterio estatal común. El único planteamiento común establecido era el consenso para disciplinar a cualquier «Estado deudor» que no cumpliera con las reglas «civilizadas» y se manifestara como irresponsable ante las inversiones forasteras; los casos abundaron en las Américas a lo largo de los siglos xix y xx, si bien también los Estados islámicos (el Imperio Otomano, Marruecos y zonas de soberanía otomana como

Egipto o Tunicia) fueron vapuleados en diversas ocasiones por actuaciones punitivas de las potencias, en función de policías fiscales. Más allá de tal enfoque, invocado reiteradas veces, la injerencia multilateral fue más bien puntual, con especial atención a contener el desmoronamiento del Imperio Otomano en Europa; así, en 1897, se apaciguó el conflicto greco-turco con una administración internacional para Creta. Y, en 1900, el asalto chino (las sociedades secretas -irónicamente apodadas «boxeadores» por los occidentales- con apoyo de la emperatriz madre) a la independencia de las representaciones diplomáticas permitió la formación de un cuerpo militar conjunto de todas las potencias para rescatar a las legaciones de Pekín y castigar el desafío. Pero tales iniciativas, aunque vistosas y muy remarcadas por sus posibles implicaciones, no tuvieron mayor trascendencia, ya que el acuerdo de fondo no daba más de sí. Se pudo establecer alguna iniciativa pacifista como el Tribunal de La Haya de 1899, pero éste no pasaba de ser un gesto que reflejaba el exiguo terreno compartido por los Estados, en tanto que actores internacionales en el cambio de siglo. La Conferencia de Algeciras que resolvió la primera crisis de Marruecos (1905), a veces citada como modelo de concordia, en verdad reflejaba la bilateralidad determinante, subyacente en las relaciones interestatales. La prueba fue cómo la segunda crisis marroquí, en 1911, ya se ventiló en un reparto franco-alemán, sin mayor trascendencia. Cada vez más, se establecían bajo un control jurídico único aquellas situaciones que distinguían entre plena soberanía y «suzeranía» (*suzerainty*), o sea, la soberanía titular de un territorio administrado por otro, como Bosnia, que a partir de las matanzas de 1876 fue una dependencia formal turca administrada por Austria-Hungría, con reconocimiento internacional. Bosnia fue anexionada oficialmente por la monarquía dual en 1908, acto que traería cola.

La lucha estatal contra el «terrorismo» como algo privado y el primer «Estado terrorista»

Al comenzar el siglo xx, en resumen, la tendencia multilateral estaba decaída, vista como algo pasado y no adecuado para Estados «nacionales» o «nacionalistas», en reflejo del vigor de su dinámica social y productiva. Por ello, quienes, con entusiasmo utópico, enfa-

tizaban la importancia de las sociedades civiles por encima de los Estados pensaban en fórmulas de coordinación estatal futura: el término «pacifismo» ganó por estrecho margen al vocablo «federalismo» como definidor del movimiento internacionalista a principios de siglo. Por otra parte, para entonces el «terror» era percibido como algo «bárbaro», atrasado, ajeno a la civilización. Los grandes atentados con bomba y los magnicidios más sonados habían surgido en Francia, contra el primer Napoleón o los Barbones restaurados, y el atentado más notorio de mediados del siglo XIX fue realizado por el «carbonario» italiano Orsini contra Napoleón III en 1858. Pero, a partir de los años sesenta (marcado por la invención de la figura del «nihilista» por Turguenev, en su novela *Padres e hijos*) de 1862), la reflexión de una vía política de violencia se trasladó a la oposición al zarismo: Alejandro II murió en atentado en 1881, y el «terrorismo» pronto llegó a ser un componente normal del contexto autocrático ruso y de su difícil apertura. Mientras el «terror» y la conspiración se dirigieran contra un Estado «medio asiático» y nada parlamentario como el zarista, la opinión occidental se contentaría con verlo como un mero problema interior. ¿Quién le iba a decir a una gran potencia como Rusia lo que tenía que hacer? Además, la ola de atentados con bomba en París (1892-1894), las explosiones en Barcelona (1893-1897), recordaron que el «terrorismo» izquierdista era una cuestión interior, casi íntima, de la política de cada Estado, que debía llegar a un acuerdo con su sociedad civil en cuanto a los límites de dureza o represión que ésta estaba dispuesta a tolerar a cambio de la tranquilidad en las calles. Los grandes magnicidios finiseculares (el presidente francés Sadi Carnot en 1894, Cánovas del Castillo en 1897, la emperatriz Isabel de Austria en 1898, el rey Humberto I de Italia en 1900, el presidente norteamericano McKinley en 1901, entre otros) invitaron a la ampliación y profesionalización de los servicios policiales y de información en todos los países industriales y en algunos que no lo eran tanto. Nadie, sin embargo, planteó una coordinación internacional (la Interpol no se fundó hasta 1923), ni muchos menos una actuación militar (más allá de la frecuente raíz militarizada del orden público en países como, por ejemplo, España). El peligro era percibido como privado, dirigido desde la sociedad civil contra el Estado o sus servidores por particulares (aunque estuvieran combinados en una tentacular y clandestina red, tipo las actuaciones del profesor Moriarity, enemigo del Sherlock Holmes

de Conan Doyle). Seguía también la convicción de que, más que una violencia propia de la modernidad industrial, el «terrorismo» afectaba a países «orientales» como Rusia, donde los atentados continuaron, o como la India británica, donde empezaron en Bengala a partir de los años 1907-1908. El criterio de acuerdos interestatales de tipo bilateral, y el miedo a que un enemigo estatal estuviera *implícita* pero no explícitamente detrás de los malhechores (el caso Dreyfus, que supone la infiltración judeo-germánica y el antisemitismo ruso con el mismo criterio, como también el inglés), imposibilitaban una coordinación, mientras que la relativa endebles de las acciones parecían marcar una desproporción respecto a situaciones que cuestionaran una soberanía ajena. Hasta el atentado de Sarajevo no se planteó abiertamente la posibilidad de que existiera un «Estado terrorista».

El verano de 1914, pues, representó una inflexión. Entonces, a finales de junio, unos «terroristas» serbiobosnios mataron al heredero a la corona austrohúngara y a su esposa en una visita a Sarajevo, capital de una disputada región recién anexionada a la monarquía dual. Si bien se sucedían magnicidios de manera harto frecuente desde finales del siglo anterior, el gobierno vienés se lo tomó a la tremenda y anunció que pretendía erradicar el peligro «terrorista» en su frontera meridional. Viena indicó su convicción de que los terroristas se beneficiaban de protección serbia y subrayó su sospecha de que algunas autoridades de ese país, de manera informal, habían instigado el atentado. En consecuencia, Austria presentó al gobierno serbio un ultimátum, que exigía no sólo la captura de los responsables ulteriores, sino también el cese de propagandas subversivas y, finalmente, el derecho de la policía austrohúngara a actuar en territorio serbio. La alternativa, en un plazo muy corto, era la guerra. Era una provocación indudable, a la cual el gobierno serbio contestó con la aceptación de todas las cláusulas menos la última -la que preveía la presencia de policías austriacos- por considerarla un menoscabo a su soberanía. Austria respondió con hostilidades al mes exacto del atentado, el 28 de julio.

Era conocido que en círculos dirigentes austrohúngaros había muchos partidarios de una guerra preventiva contra su incómodo vecino y que, el año anterior, por muy poco no habían impuesto un ataque; además, el discurso de una amenaza «terrorista» auspiciada por Serbia ya se había esgrimido en público, en circunstancias (el famoso caso Friedjung en 1909-1910) en las cuales se había revelado

una burda falsificación por parte de los servicios de inteligencia de Viena. Por esta causa, las exigencias austriacas fueron consideradas abusivas en aquellas capitales que no simpatizaban con el alineamiento austriaco con Alemania. Berlín sí apoyó a sus aliados de Viena. A partir del sistema de acuerdos bilaterales, durante la semana siguiente a la declaración de beligerancia austriaca a Serbia, se inició la Primera Guerra Mundial. Andando el tiempo se pudo confirmar la implicación de altas autoridades serbias en los hechos de Sarajevo, al menos en los servicios de inteligencia de Belgrado (el notorio coronel «Apis», fusilado por los suyos en 1917, pero pudo haber otros). La visión generalizada en el bando aliado -que ganó la contienda- presentó el ultimátum austriaco como un atropello descarado a la soberanía nacional de un valiente y pequeño pueblo que tenía razón en reivindicar la reunión de los eslavos del sur.

Intervencionismo alemán e injerencia norteamericana

Una vez iniciada la Gran Guerra, los alemanes asumieron el criterio anti-«terrorista»: la tradición militar prusiana no reconocía derecho alguno a actos de resistencia por parte de civiles y ya en la Guerra Franco-Prusiana se había fusilado a «francotiradores» por «terrorismo», así que la entrada germana en Bélgica y el norte de Francia estuvo marcada por unas acciones que pronto fueron denunciadas como «atrocidades». Además, los alemanes se aferraron a un enfoque muy utilitario ante el terreno, las casas o los monumentos, actitud que dio a su ofensiva una naturaleza especialmente dura. A pesar de su indudable agresión a Bélgica, país neutral por acuerdo multilateral, la postura germana quiso minimizar los costes inmediatos al formular planes para una vasta *Mitteleuropa* una reorganización económica continental en función de una coordinación industrial a gran escala, por supuesto centrada en Alemania. En efecto, los alemanes propusieron una magna revisión de Europa en términos de la experiencia de la propia unificación germana, con federalismo monárquico y neocoronas como superestructura para una integración económica, un enorme *Zollverein* o unión aduanera.

La respuesta aliada subrayó el desprecio al Derecho internacional pactado que significaba en especial el ataque a Bélgica y el carácter criminoso de la invasión de países soberanos, diluyendo así la dis-

tinción entre el caso serbio y el belga. La culpa, aseguró la propaganda aliada, era del militarismo alemán, dispuesto a aplastar todo lo que se pusiera en su camino, y del pangermanismo, ideología del predominio absoluto de los alemanes en el mundo. Por el contrario, continuaron, los aliados defenderían a los «pequeños países» pisoteados por la agresión. En la medida en que la contienda se alargó, esta defensa se convirtió en la reivindicación de la autodeterminación de las nacionalidades atrapadas en los «Imperios Centrales» -Alemania, Austria-Hungría y el Imperio Turco-, especialmente en Austria, «cárcel de los pueblos». El argumento aliado, por tanto, daba la vuelta al *casus belli* austriaco, que denunciaba un «Estado terrorista» balcánico que no funcionaba por las conocidas reglas estatales, y, a su vez, acusó a Austria y Alemania de ser los auténticos «Estados terroristas», potencias que se asemejaban a los «hunos» de Atila en su desprecio por los demás. Así, el discurso aliado, quisiera o no, se apuntó a una reorganización mucho más extrema, ya que se dirigía más allá del sistema de Estados europeo a las bases de la estatalidad misma. Se proponía nada menos que declarar sacrosanto el derecho a la soberanía nacional y hacer de esta idea la base de un futuro sistema, más internacional que meramente interestatal. La combinación entre necesidad apremiante y arrogancia racista hizo que británicos y franceses -y no digamos rusos-, todos poseedores de vastos imperios territoriales con gentes sometidas, sin voz ni voto, no consideraran como riesgo grave el reconocimiento del derecho de la autodeterminación por representación democrática. Como todos saben, los aliados ganaron. Pero sus tesis -ambiguas, hasta contradictorias- en la fase inicial de la guerra europea fueron modificadas por la incorporación estadounidense, hecho que convirtió la contienda en mundial más allá del terreno colonial, por la participación o las luchas entre las dependencias de ultramar de las potencias europeas.

Esta similitud, en escala ascendente, entre dos malos comportamientos interestatales -**la** violación de «pequeños países» y el colonialismo abusivo, sin plazo concreto para su término- implicó una profunda respuesta estadounidense, que sería -**de** forma nada sorprendente- producto sintético y desigual de las contradicciones doctrinales que marcaron la evolución internacional del gobierno federal norteamericano. En principio, a lo largo del siglo XIX y hasta bien entrado el XX, Estados Unidos se mantuvo al margen de toda

el debate respeto a la definición interestatal en Europa. Desde su fundación, mediante una autodeterminación modélica, la república norteamericana era «aislacionista» y se veía a sí misma como encarnación de una «Mundo Nuevo» frente a la «Vieja Europa»: el mismo George Washington, en su despedida a la presidencia en 1796, advirtió contra los enredos del juego de las grandes potencias. Inicialmente había cierta diversidad de pareceres: si desde los Estados sudistas se contempló el espacio que cedía España como un «patio trasero» en el que podía extenderse su capitalismo agrario, el norte del país temía la incorporación de tierras con mayorías de tez oscura y fe católica. La guerra civil (1861-1865) frenó la voluntad de captación de Estados nuevos de la Unión -según el patrón de Texas- en la zona caribeña, si bien la fascinación por Cuba siguió bien viva. Así, la política internacional estadounidense se entendía como «hemisférica», es decir, restringida al «hemisferio americano» del globo, con la excepción de su acentuado interés en el comercio con Extremo Oriente, donde pronto marcó su potencial intervencionista (la apertura forzada del Japón al trato consular y comercial con el exterior en 1853). Pero aparte de su permanente atención al Pacífico, incluso antes de adquirir la California de México por las armas (1848) Y la Alaska de Rusia mediante la compra (1867), Estados Unidos se sentía firme en el criterio expresado en la Doctrina Monroe. Con esta declaración de intenciones se prohibía el re acceso a tierras americanas a las potencias europeas una vez que hubieran sido expulsadas, y se aseguraba que los norteamericanos velarían por la autonomía, como macrorregión, del sistema de Estados americanos que, por ser un conjunto de repúblicas, con escasas excepciones duraderas (Canadá a partir de 1867, Brasil hasta 1889), nada tenía que ver con las formas políticas europeas. La implicación axiomática era que Estados Unidos se sentía con derecho a intervenir por doquier de las dos Américas, en cualquier sentido, para asegurar que esta situación siguiera así. La mayores preocupaciones estadounidenses eran que la crónica disposición de las repúblicas hispanoamericanas a convertirse en «Estados deudores» trajera la injerencia europea, o que las principales potencias navales de algún modo frenaran el tráfico marítimo comercial, considerado tradicionalmente como *casus belli* por los norteamericanos.

Una vez que, bajo la presidencia de Benjamin Harrison (1889-1893), Estados Unidos se lanzó a construir una flota de guerra

competitiva con las grandes armadas europeas, su predominio sobre el «hemisferio» estuvo fuera de toda duda. Sucesivas presidencias pudieron marcar los límites: a Gran Bretaña con Cleveland (la crisis venezolana de 1895), por fin expulsar a España del ámbito americano con McKinley (1898), y pararle los pies a Alemania con Theodore Roosevelt (la crisis venezolana de 1902). Concretamente, la intervención en Cuba se hizo para oponerse al «terrorismo de Estado» español (los campos de concentración de Weyler), pero el criterio intervencionista era extensible a otras circunstancias. El punto de vista estadounidense era claro: había dos tipos de Estados, los serios, que eran potencias con un sistema político estable y cierta capacidad para actuar en el escenario mundial, y los otros, que se caracterizaban por su tendencia hacia la implosión permanente, la guerra civil crónica, la inestabilidad gubernamental y la incapacidad crónica de cumplir con su deuda exterior. Resumiendo, este esquema dejaba al Canadá junto con Estados Unidos en un lado de la balanza, y a toda Latinoamérica en el otro. La responsabilidad internacional, global, de Estados Unidos se imponía, pues, a cualquiera de las nimias consideraciones localistas de los Estados «latinos». En 1903, por ejemplo, Teddy Roosevelt no dudó en intervenir para asegurar una autodeterminación (Panamá de Colombia) cuando los políticos locales no entendieron la apremiante necesidad de un canal interoceánico en el Istmo de Darien.

Así, la política «hemisférica» norteamericana fue redefinida por las presidencias de Theodore Roosevelt (1901-1909), Taft (1909-1913) y Woodrow Wilson (1913-1921). En 1904, «T. R.» enunció el «Corolario Roosevelt» a la Doctrina de Monroe, que redefinió el sentido defensivo originario en ofensivo: Estados Unidos intervendría en la política interior de cualquier Estado americano cuya disfunción amenazara la estabilidad del sistema estatal interamericano. Taft quiso suavizar las cosas con su «diplomacia del dólar», o sea, con inversiones. Con su profundo sentido por la ética pública, Wilson dictó un «corolario» suyo (aunque nunca lo llamó así): los estadounidenses podrían intervenir en un país –y hasta ocuparlo– si su vida política carecía de moralidad, si era abusiva, corrupta o caótica. Así, Estados Unidos estuvo lejos de la «carrera» por poseer África, por lo que no participó del discurso del «vacío» propio del imperialismo europeo, pero se estableció con una idea de *trusteeship* (fideicomiso) con el que sucedió a España en Filipinas y Puerto Rico

y con el que abordó sus relaciones con los países independientes latinoamericanos. Tropas americanas entraron en México dos veces entre 1914 y 1917, Ylos «marines» ocuparon en repetidas ocasiones Santo Domingo, Haití, Nicaragua y Cuba (que además era un protectorado estatutario desde su independencia en 1902).

El paso de Theodore Roosevelt a Wilson, de la intervención preventiva de una actuación extranjera a la macrorregión a la actuación ante el peligro de un desorden expansivo, marcó el giro de la política interestatal europea a partir de la entrada de Estados Unidos en la Primera Guerra Mundial en abril de 1917. Wilson aplicó su perspectiva del «Nuevo Mundo» para arreglar los problemas del «Viejo Continente». Frente a la propuesta de paz general lanzada por Lenin (tras el golpe bolchevique que le llevó al poder), cara a su inevitable negociación con los austro-alemanes en Brest-Litovsk, Wilson contestó con sus famosos «Catorce Puntos» en enero de 1918. En ellos sistematizó los fines bélicos aliados, sin consultar a éstos, a partir de los esquemas de su propia propaganda; las promesas cruzadas de la publicidad aliada se rehicieron como auténticas proposiciones para el nuevo orden mundial de la posguerra. La oferta leninista era demagógica por irrealizable, pero inspiraba miedo, por lo que Wilson giró el sentido de sus argumentos como, por ejemplo, la noción de la «diplomacia abierta», con cobertura de prensa, después de que los bolcheviques hubieran publicado los tratados secretos que repartían terrenos y daban compensaciones (como el acuerdo de Londres de 1915 que selló la entrada italiana en la contienda). A partir de esta idea de mayor visibilidad, el presidente norteamericano, en plena concordancia con la doctrina aliada ya establecida, condenó a los Estados militaristas, culpables de la agresión injustificada a la soberanía de los «pequeños países», y también faltos de representación política interna (ya no se tenía que excusar al zarismo). Pero, por añadidura, Wilson estableció la primacía doctrinal de la autodeterminación, fundamento del nacimiento estadounidense, que por ello apuntaba al ideal tutelar, con fecha implícita de caducidad, de los territorios «sin civilizar», sin capacidad de hablar por sí mismos en el lenguaje de los Estados, en vez de la anexión *sine die* como medio hipotético de estatalización. Consciente de las clientelas inmigrantes en Norteamérica, reconoció que gentes centro-europeas como los polacos o los checos tenían pleno derecho a sus Estados propios, mientras que para poblaciones extraeuropeas, con

un pasado institucional más remoto, como los árabes, planteó «mandatos» de fideicomiso, bajo la autoridad multilateral de un gran organismo interestatal que habría de regir las relaciones futuras entre potencias y países menores. Esta visión configuró el marco formal de las relaciones interestatales que plantearon los aliados, victoriosos tras el colapso de las armas alemanas y el hundimiento pleno de Austria-Hungría y Turquía entre octubre y noviembre de 1918.

La contradicción de entreguerras: soberanía infranqueable contra injerencia anti-«terrorista»

Así, además de cortar de raíz las pretensiones bolcheviques de diseñar un «orden mundial» de posguerra, Wilson anuló la pretensión doctrinal de los «Imperios centrales» de estar realizando una «guerra contra el terrorismo» y de que la pacificación ulterior se realizaría con una coordinación económica y política a gran escala, al menos dentro del marco europeo. Austria había realizado una «guerra preventiva» contra Serbia, auspiciada por Alemania, y tendría que pagar el precio de su «crimen». Por su agresión, el castigo para la corona de los Habsburgo fue su fraccionamiento en una multiplicidad de «Estados sucesores», que se dividían entre repúblicas (Checoslovaquia, Austria), reinos (la unión sudeslava, Rumanía) y entidades idiosincráticas (Hungría). Para Alemania, en el Tratado de Versalles, se reservó la culpabilidad más absoluta por el origen del ataque agresivo, por lo que tuvo que asumir «reparaciones» extensivas a las víctimas estatales de su acometida. Se habló de hacer juicios por «crímenes de guerra», pero el asentamiento del Kaiser alemán en Holanda, un país neutral y además celoso de su neutralidad, los imposibilitó y el tema fue abandonado. La verdad es que ya durante la Gran Guerra nadie -ni entre los aliados, ni en los restantes «Imperios centrales»- quiso intervenir cuando las autoridades turcas radicalizadas se lanzaron a la eliminación física de los ciudadanos armenios del Imperio en 1915.

A resultas de la Paz de París de 1919, el principio de la inviolabilidad de las fronteras de un Estado soberano y su derecho a rechazar toda injerencia extranjera quedó consagrado para el resto del siglo xx, inaugurado -según el tópico- con el incidente de Sarajevo. Quedó olvidada la pretensión de que una lucha anti-«terro-

rista» podía superar la soberanía autárquica. Sin embargo, pronto se pudo ver el contraste entre las expectativas de la independencia, basadas en la retórica decimonónica de los nacionalismos, y la corrupción que caracterizó a los nuevos regímenes nacionalistas, que, al menos en algunos casos, produjo cierta nostalgia por la comparativamente honrada administración austrohúngara. Los tratados cruzados de París que daban reconocimiento a los «Estados sucesores» preveían la protección de las minorías nacionales dentro de sus fronteras, pero la Sociedad de Naciones carecía de mecanismos punitivos para imponer el supuesto dictamen imparcial de la «comunidad internacional». Se fundó un Tribunal Permanente de Justicia Internacional de la Sociedad de Naciones (1921-1945), que operaba en paralelo, asimismo en La Haya, a la anterior Corte de Arbitraje, por consenso interestatal, pero sin mayor capacidad obligatoria. El más grave conflicto étnico, el intento griego de ocupar Asia Menor, su derrota en 1922 y el correspondiente castigo ejercido por el triunfante nacionalismo turco, tuvo que ser resuelto eventualmente de forma bilateral por los dos beligerantes mediante un radical intercambio de poblaciones.

El acuerdo parisino vino a ser una profunda revisión de las bases establecidas en el Congreso de Viena un siglo antes. No podía ser menos, ya que el concepto de qué era un Estado se había profundizado considerablemente. En concreto, la Guerra Mundial, entre otras cosas, comportó la democratización definitiva del sufragio (con el reconocimiento en muchas partes del voto de la mujer), la parlamentarización generalizada, el reconocimiento de la prensa como «cuarto poder» vigilante con la libertad de opinión, la fe en la panacea de la planificación y la consagración del principio de la responsabilidad fiscal ciudadana. De un modo u otro, fuera por el ritual que fuera, la participación de la población en las decisiones pasó a ser una característica de todo sistema político que se entendiera como moderno. Pero, como es bien sabido, el acuerdo parisino fue asimismo fallido: de las grandes potencias, por razones diferentes, Rusia y Estados Unidos se quedaron fuera del organismo multilateral que allí se fundó; también estaba al margen la Alemania derrotada. En otras palabras, Gran Bretaña y Francia, con un discurso de «seguridad colectiva», ejercieron una hegemonía que evidentemente no tuvieron capacidad para mantener. Las iniciativas de desarme -sobre todo navales, entonces la gran arma de destrucción- no resultaron convincentes y, eventualmente, ya en los años treinta, se abandonaron.

No llegó a ninguna parte la muy cacareada política del francés Auguste Briand por construir un marco de entendimiento continental (con Alemania) y atlántico (con Estados Unidos) que permitiera ahuyentar la guerra para siempre (pacto Briand-Kellogg de 1928). Dos potencias aliadas -Japón e Italia- de fuerza regional pero con aspiraciones mundiales en ausencia de rusos y norteamericanos, pronto desafiaron el predominio anglo-francés, hasta empezar a quebrarlo a partir de los primeros años treinta. Las agresiones japonesas e italianas, culminando con la participación de Mussolini y Hitler en la guerra civil española en el verano de 1936, borraron la atracción moral del pacifismo de los años veinte, al menos para las izquierdas europeas y americanas: a la luz de los eventos españoles, contra la agresión era imperativa la fuerza. Resumiendo, el multilateralismo promovido por la Paz de París y ejemplificado por la Sociedad de Naciones fracasó por su falta de solidez real, al no poder intervenir más que de forma indirecta, mediante el embargo incompleto (aplicado a Italia por su violación de Etiopía en 1935-1936). Por mucho discurso altisonante que hubiera sobre consenso y legalidad interestatales, los fundamentos militares inexistentes en que se sustentaba el organismo multilateral no permitieron que éste estuviera a la altura de los retos posibles.

Como es conocido, aunque el proyecto de un equilibrio multilateral fuera dibujado por Wilson, éste no supo vender su programa en su propio país, y Estados Unidos se mantuvo aislado durante el período de entreguerras. Bajo las administraciones republicanas de los años veinte hasta 1933 (Harding, Coolidge, Hoover), la política norteamericana continuó con la activa injerencia en el Caribe, ocupando los países más díscolos y caóticos de la zona, siendo éste (con China, claro) su principal interés en el mundo más allá de sus fronteras. La actitud internacional estadounidense, pues, rechaza la intervención en asuntos europeos, la asumía gustosa en cuestiones «hemisféricas» y se quedaba a medio camino en Extremo Oriente.

Por su parte, la nueva Unión Soviética encarnaba un ambicioso proyecto alternativo a la inestable situación internacional. Al construir un tipo de conjunto estatal supuestamente diferente del «poder burgués capitalista», el poder «socialista» hizo doctrinalmente insostenible al imperialismo en el siglo xx. Frente a la innegable dificultad de convertir el antiguo Imperio Ruso en otra cosa sin por ello soltar más que lo imprescindible, los comunistas recurrieron a una paradoja

ideológica, que tuvo una importante repercusión: convirtieron el pequeño panfleto de Lenin, titulado *El imperialismo) fase superior del capitalismo* (1916) –en esencia una diatriba contra los socialistas que, en el curso de la Guerra Mundial, se sumaron a sus respectivas causas patrióticas–, en el fundamento de todo un sistema conceptual de las relaciones interestatales. Además de ser muy didáctico, el «imperialismo» postleninista, en tanto que discurso interpretativo, sirvió como justificación del propio imperio soviético (por ser contrario a los imperialismos capitalistas), que automáticamente invitaba a acabar con los sistemas coloniales europeos (muy en especial con el británico, por ser el dominante) y anunciaba que su propio sistema, como alternativa global, realizaría la conquista del mundo (aspiración reflejada en el propio escudo de la Unión Soviética). A largo plazo, el discurso soviético, tan bien empaquetado en los años estalinistas, socavó la comprensión no ya de cualquier discurso imperial, sino de toda forma de injerencia en soberanías ajenas, reduciendo cualquier intervención que no fuera la de un «país socialista» a ser entendida como una sucia tapadera de cálculos económicos, sin más. En este esquema, los Estados carecían de otra lógica que no fuera la dictada por los descarados intereses del capital financiero..Era un planteamiento que pudo a su vez reflejar la hipocresía del propio juego ruso, que distinguía, según conviniese, entre la actuación diplomática del Estado soviético y la coordinación de los partidos comunistas del mundo, que por el lado de Moscú eran oficiales, pero que en sus países respectivos eran entidades privadas que abundaban en los recursos de la sociedad civil. En todo caso, el impacto sobre la percepción intelectual europea de la política interestatal ha sido profundo, más duradero que la propia Unión Soviética.

Inicialmente, el naciente poder bolchevique, por su desprecio a las normas diplomáticas, era una especie de «vacío» lleno) con un poder heredado del Estado imperial ruso, pero con un trato imposible, que estimuló la pretensiones ocupadoras austro-alemanas y la ruptura con los aliados. Así, en la inmediata posguerra internacional, la última gran tentativa multilateral con sentido mundial (ya que incluía desde británicos, franceses y checos hasta japoneses y norteamericanos) fue la intervención extranjera en la guerra civil rusa, pero las reticencias a entrar a fondo en tal conflicto marcaron una manifestación que sería en adelante muy remarcada: la desconfianza de las poblaciones civiles, que ya tenían más o menos voz, voto

e información, a apoyar iniciativas militares que prometían ser largas o costosas. Muy mitificado por el régimen soviético, el miedo a un renovado ataque de las potencias se convirtió en un hilo conceptual paranoico que marcó profundamente el discurso estaliniano. La Unión Soviética, pues, persistió como algo ajeno al sistema de Estados, hasta que la «correlación de fuerzas», calentada por los desafíos a la «seguridad colectiva», facilitó la reentrada de Rusia en la interacción interestatal en 1933-1934, bajo la festiva bandera del frentepopulismo, para aprovechar el hundimiento del pacifismo y convertirlo en antifascismo.

Sin ir tan lejos (y rechazando con dureza la revolución bolchevique en su interior, entre 1919 y 1923), también la Alemania derrotada actuó como un *rogue State* (término intraducible que compara un Estado a los animales bravos, machos agresivos, que viven al margen de las normas de la manada). Las autoridades germanas (y no sólo el Ejército) no aceptaban el desarme y los controles impuestos por el Tratado de Versalles. De hecho, a pesar de las distancias ideológicas, pronto se forjó una clandestina alianza militar entre los alemanes y los soviéticos, que duró hasta que Hitler la abrogó en 1934. La respuesta alemana al marco interestatal de la posguerra, ya bajo la República de Weimar (1918-1933), se hizo en clave de wilsonismo invertido, o sea, la reivindicación de los derechos nacionalistas de los germanos como minoría ante los «Estados sucesores» de cariz nacionalista formados por el «sistema de Versalles». Los alemanes derrotados no dudaron en resaltar una hipocresía alternativa: el discurso de la autodeterminación despertaría a las razas de color contra el dominio blanco, algo que tuvieron especial interés en hacer entender a los británicos, por ser los más implicados. Éstos, por su parte, dudaban de la razón francesa para tanta intervención gala en el ámbito alemán y temían que ello escondiera un anexionismo hacia la Renania. Tras la «seguridad colectiva» anglo-francesa, se insinuaba como posible una multilateralidad europea de sentido positivo, con Francia como pivote, que tuviera en cuenta la multiplicidad de Estados nuevos y su difícil encaje (Polonia, por ejemplo, con tres sistemas ferroviarios apuntados en direcciones opuestas y dos anchos de vía). La multilateralidad, pues, o se fundamentaba en un acuerdo franco-alemán (Locarno en 1926) o en un consenso general de Francia con las demás potencias contra las pretensiones alemanas (el «frente» de Stresa en 1935), siempre a partir del reconocimiento del sistema

de Estados europeo forjado en la Paz de París. Una vez desafiada la hegemonía anglo-francesa por el Japón (1932-1937), Italia (1935-1936) y Alemania (1936-1938), sin por ello llegar a las hostilidades generales, la puerta estaba abierta a la revisión general del mapa. El éxito del hitlerismo se edificó perversamente sobre este remedo de autodeterminación, que anunciaba la hipotética creación de Estados nacionalistas alternativos a los que surgieron en 1919: Croacia en vez de Yugoslavia, Eslovaquia de Checoslovaquia, Ucrania de la Unión Soviética, además de una Gran Alemania, compuesta, como mínimo, por la incorporación de Austria, las tierras sudetes checas y la Silesia y el «Corredor» polacos. Los alemanes se mostraron neowilsonianos hasta su anexión de Austria en marzo de 1938, para evolucionar de ahí hacia la denuncia del supuesto «terror» checo contra la minoría germana en el verano, para finalmente montar atentados falsos polacos (con prisioneros asesinados con disfraz polaco para servir de prueba) para justificar el ataque del 1 de septiembre de 1939 al Estado vecino.

La Segunda Guerra Mundial desacredita de nuevo la «guerra contra el terror»

Más allá de su revisión del sistema de Estados europeo, la otra gran percepción de Hitler era el atractivo inherente a una guerra anti-«terrorista» dirigida contra la Rusia soviética, fuente «judía» de todos los males subversivos. En oposición frontal a la doctrina soviética, el fascismo italiano y luego el nazismo consideraban el modelo «imperial» como un ideal político, por lo que Hitler en particular pensó que podía llegar a una inteligencia con el Imperio británico; en su falta, siempre podía oscilar y volver, al menos temporalmente, a la histórica compenetración germano-rusa. En la práctica, el líder nazi quiso hacer ambas cosas y a la vez, siendo tal ambigüedad la causa evidente de su estrepitoso fracaso; en este sentido, si se deja de lado la preocupación extrema de organizar el genocidio (conferencia de Wannsee, enero de 1942), la política alemana, como en su día observó A. J. P. Taylor, se movía dentro de unos importantes parámetros de continuidad. Escoger la lucha en dos frentes contra el Imperio británico y la Unión Soviética al mismo tiempo, añadiendo sin necesidad a Estados Unidos, significó que Hitler asumió la opción

de la «guerra al terrorismo», ya establecida como punto de partida austro-alemán en la primera contienda mundial, con todas sus implicaciones, para proponer la creación de un espacio colonial en el Este y una «Europa unida» y antibolchevique en el Oeste, como expresión extrema de la histórica voluntad de coordinación económica de *Mitteleuropa*. Este proyecto pronto sobrepasó cualquier idea de nueva autodeterminación centrada en un «Eje», con lo que se dejó atrás el wilsonismo al revés (con el elocuente abandono del nacionalismo ucraniano) y una intención de estratificación impuesta a territorios considerados «vacíos», sin «auténtica» sociedad civil por su naturaleza intrínseca o porque el comunismo la había supuestamente borrado. La Alemania nazi se lanzó a un auténtico asalto a la noción de soberanía tal como se había consagrado en 1919. Por ello -además de su voluntad de rehacer el sustrato humano, manifestada de forma hartamente aplicada- quedó marcada como el peor ejemplo de agresor, encarnación del Mal en su sentido internacional.

El auge fascista, incluso antes de la gran confrontación generalizada, dio un cariz muy dudoso a cualquier agresión a la soberanía, que se entendía como una ofensa contra la norma existente del sistema de Estados, que remitía al mal comportamiento de los «Imperios centrales» en 1914. Así, por ejemplo, en 1933 el nuevo presidente norteamericano Franklin Delano Roosevelt (1933-1945) abrogó el protectorado que pesaba sobre Cuba ante una revolución nacionalista en la isla, con lo que en la práctica inauguró una nueva política de «buena vecindad» con los Estados latinoamericanos y suprimió la tutela estadounidense a su soberanía. Roosevelt tuvo que hacer frente a un fuerte apego norteamericano al aislacionismo tradicional, tema que resolvió con un discurso moral antiagresor, mientras esperaba que actuara la imprudencia de los japoneses y alemanes, que corroboraron sus tesis. Ya en su anuncio de las «Cuatro libertades» básicas en 1941, Roosevelt señaló como objetivo culminante la libertad ciudadana ante el miedo (*Freedom from Fear*) postura reforzada por la Carta Atlántica con Gran Bretaña en el verano de ese año. Con su especial *casus belli*, al ser objeto de ataque, Estados Unidos identificó «terror» con «totalitarismo», lo que sería el norte coherente de su política exterior, desde la contienda mundial a las contradicciones de la posguerra. Entre 1944-1945, con la matanza de los armenios en mente ante lo que se comenzaba a conocer sobre la destrucción de los judíos europeos, Raphael Lemkin, un asesor del

Departamento de la Guerra norteamericano, creó el concepto de «genocidio», que expresaba esta repulsa. Precisamente en este rechazo, consensuado entre las grandes potencias aliadas, se fundamentó el paso decisivo, en la posguerra, de enjuiciar a los responsables por agresión y conspiración para cometerla, por crímenes de guerra y -categoría nueva- actos «contra la humanidad» (procesos de Nuremberg y Tokio).

Cuanto más avanzaba la contienda, más insistieron los alemanes -al menos en su propaganda- en la importancia que tenía para Europa su lucha contra el «terrorismo»; en Asia, los japoneses hicieron otro tanto. El aborrecimiento en la posguerra de los argumentos nazis no fue sólo por su racismo activo (lo que obligó, por ejemplo, a la segregación en Estados Unidos y al progresivo aislamiento de Sudáfrica tras el establecimiento del *apartheid* en 1948). La lucha antinazi o antifascista creó la idealización del *maquisard* el guerrillero que los alemanes o los japoneses insistían en considerar un «terrorista». La unidad política de la posguerra se forjó alrededor de los «maquis»: era una imagen en la que podían encontrarse de acuerdo el Hollywood más conservador y los maoístas ardientes, los anti-comunistas cerriles y los «rojos» más lanzados. El mito de la Resistencia sirvió para construir el sistema político de posguerra en aquellos Estados europeos cuyo pasado democrático había flaqueado en los años de entreguerras, como Italia o Francia, pero pudo servir igualmente para crear una nueva identidad nacional en Filipinas o en la China comunista, además de dar genealogía progresista a los «guerreros políticos» de Occidente (el SOE británico, la OSS norteamericana). En 1945 y de cara a la posguerra, el sistema de Estados de 1919, con las apropiadas modificaciones fruto de la alianza entre comunistas, socialistas y demócratas (lo que, en política interna, sería la construcción del «Estado asistencial» en la posguerra), era la reivindicación de la Resistencia y, en general, de la causa aliada. Se defendía, pues, un criterio de nacionalismo soberanista contra la «guerra contra el terrorismo» encabezada en el escenario europeo por los nazis, con su chocante costumbre de tratar a blancos como si fueran poblaciones colonizadas de color o de reducir sus «Estados satélites» a algo parecido a «repúblicas bananeras», en aparente retroceso, del ámbito caribeño norteamericano. El nacionalismo originario de los fascismos quedó convertido en un nuevo esquema de macro-coordinación continental desde un centro político dominante, tanto

en la «Fortaleza Europa» nazi como en la «Esfera de Coprosperidad de la Gran Asia Oriental» de los japoneses.

La soberanía y la agresión anti-«terror» en el congelador de la Guerra Fría

En consecuencia, la alianza forjada entre junio y diciembre de 1941, reuniendo a británicos, soviéticos y norteamericanos, tomó el sentido explícito de ser unas «Naciones Unidas»: eran el encuentro del Reino Unido y de la Comunidad Británica de Naciones) de la Unión Soviética y de los Estados Unidos) además de las «Naciones Libres» bajo ocupación nazi-fascista o japonesa (la «Polonia Libre», la «Francia Libre», la «China Libre» y un largo etcétera). El sentido dinámico de esta conjunción -más el conocido fracaso de la Sociedad de Naciones como antecedente- condicionó la fundación de la «Organización de las Naciones Unidas» en San Francisco en el verano de 1945. La creación de la ONU fue el sucedáneo de un tratado (o tratados) de paz que cerrara la Segunda Guerra Mundial. Los responsables formales de la contienda estaban bajo ocupación cuatripartita (muy formal en el caso japonés y reducido a una Jefatura Suprema Aliada en manos americanas) y el mundo de la posguerra se había de establecer sobre la base del rechazo explícito a la agresión contra Estados reconocidos. En correspondencia con este argumento y dentro de lo posible, dados los intereses de los «Cuatro Grandes» (en especial los reajustes territoriales exigidos por los soviéticos en Polonia, Checoslovaquia o Rumanía), se procuró edificar de nuevo el sistema de Estados existente en la preguerra, con toda su carga de soberanía inviolable: el mapa de 1945 buscaba -dentro de un orden- aproximarse al de 1919. En este reajuste hubo una notable flexibilidad soviética, capaz de moverse entre el proyecto mundial dictado por la doctrina revolucionaria y la razón de Estado dictada por Stalin. Entre 1939 y 1941, la Unión Soviética reanexionó países y territorios que se habían independizado o fueron separados del Imperio Ruso en 1919-1923: recuperó la zona occidental ucraniana y bielorrusa (de Polonia), los Países Bálticos (independientes de 1920 a 1940) y Besarabia (de Rumanía). En 1945 aprovechó para restablecer su dominio sobre todos estos terrenos, más parte de la Prusia Oriental alemana (el resto fue compensación a Polonia por su pérdida).

Con una diferencia: la alianza de las «Naciones Unidas» sufría una importante tensión interna. Mientras que británicos y estadounidenses compartían un criterio liberal democrático sobre sistemas electorales y representativos (lo que incomodaba a los rusos), los soviéticos y los norteamericanos tenían una común perspectiva descolonizadora, precisamente en función de la soberanía popular (a evidentes expensas británicas y, por extensión, francesas). La reimposición de un colonialismo de mano dura, sin participación de los gobernados y con un Estado meramente administrativo, resultó intolerable, justamente por el recuerdo de la actuación alemana. ¿Cómo se podía luchar con los argumentos –y los contundentes métodos– de la militarización contra «terroristas» (Guerra de Argelia, 1954-1962) cuando la propia patria francesa se había salvado (supuestamente) gracias a una Resistencia tal? A la larga, el énfasis en gobiernos elegidos o representativos, con parlamentos y el ideal de una sociedad civil libre forzó la descolonización, por mucho que las antiguas potencias imperiales se resistieran tanto como pudieran a la desvinculación. Las fórmulas de «comunidad» (la británica, fundada en 1931-1932) o «uniones» (Holanda o Francia con sus respectivos imperios en la segunda posguerra) no funcionaron ante la santificación absoluta de la soberanía: si un país merecía ser libre y era reconocido como Estado independiente, ¿quién tenía derecho a cuestionar su política interior? En todo caso, jamás la antigua metrópoli. Visto desde el contexto descolonizador, la «Guerra Fría» se convirtió en un debate sobre el método preferido (y hasta preferente) de desarrollo, con ambos bloques pujando para promover sus alternativas de economía de mando o de libre empresa.

La Carta de la ONU reflejó lo que algunos historiadores han llamado la «Guerra de los Treinta Años» (1914-1945), marcada por dos tentativas germanas de justificar las contiendas agresivas. El acuerdo subyacente a la discordia de la «Guerra Fría» fue que no podía haber ataque *abierto*) unilateral y sobre todo por sorpresa, de un Estado a otro sin algún tipo de concordancia, idealmente de signo multilateral (por ello se reorganizó el Tribunal de Justicia Internacional en La Haya como propio de la ONU en 1945). La prueba fue la conformidad estadounidense y soviética en frenar el ataque anglo-francés e israelí a Egipto en la breve guerra de Suez de 1956. Estaba prohibida la embestida por la razón que fuera contra la soberanía ajena. Lógicamente, la descolonización convirtió esta conver-

gencia de criterio en una obsesión, ya que los flamantes Estados, además, en muchos casos, de su notoria ingobernabilidad (de la cual ellos culpaban a los «imperialistas»), manifestaban el espontáneo miedo sempiterno a una renovada ocupación por el antiguo Estado ocupante. Sólo el África francófona mantuvo un efectivo y funcional nexo con la antigua metrópoli. La «Guerra Fría», por tanto, reforzando la dinámica de proliferación estatal que llevó de las escasas docenas de Estados de la Sociedad de Naciones a los casi dos centenares de miembros de la ONU, fijó las posiciones doctrinales y creó unos precedentes más o menos legales que eran más interesantes para Estados menores que para potencias mayores con capacidad ofensiva. En realidad, se estaba llenando con doctrina formal el vacío diplomático que facilitaba el propio estancamiento de la coexistencia entre bloques.

La carga de oprobio de la agresión nazi o japonesa fue explicitada por la naturaleza misma de la alianza de las «Naciones Unidas»: Estados Unidos y la Unión Soviética estaban juntos porque habían sido atacados a traición. Durante décadas, mientras duró la «Guerra Fría», el mundo de la posguerra estuvo sometido al miedo de un nuevo ataque por sorpresa, con armas nucleares y, luego, con éstas (cada vez más complejas) incorporadas a misiles intercontinentales. Toda la situación, desde sus orígenes hasta la práctica acumulada, fomentó la reticencia ante una acción intervencionista hecha sin avisar, al margen de la ONU, que se estableció como único referente multilateral efectivo. A partir más o menos de entonces –y a pesar del criterio de soberanía absoluta– proliferaron las coordinadoras interestatales de todo tipo: se fundó la Liga Árabe (1945), la Unión Panamericana (1910) se convirtió en Organización de Estados Americanos (1948), se creó la inoperante ODECA centroamericana (1951), y así hasta llegar, entre otras entidades, a la Asociación del Sudeste Asiático (ASA, 1961). A partir de la creación de la OTAN (1949) surgieron los tratados militares proestadounidenses –el «Pacto de Bagdad» (Irak, Irán, Pakistán, con Estados Unidos, Gran Bretaña y Turquía, en 1955, hasta la revolución iraquí de 1958, y convertido, sin Irak, en la CENTO, 1959); en el Sudeste Asiático la SEATO (1954), más la alianza ANZUS (Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos, 1951); así como la respuesta contraria del Pacto de Varsovia (1955). No prosperó la iniciativa de un sistema defensivo exclusivamente europeo, la UEO (1954), que quedó como un larvado

comité de leal oposición dentro de la OTAN. En la medida que las alianzas «occidentales» se desmontaron entre 1977 y 1985, se potenció su suplantación por organismos de interacción económica: así, por ejemplo, la SEATO (cerrada en 1977) cedió su puesto a la ASEAN (1967, surgida del ASA); en el bloque soviético ya existía el COMECON desde 1949. La descolonización también impulsó con mayor o menor fortuna la tendencia hacia las coordinaciones económicas, desde la trivial CARICOM caribeña (1965) hasta la importante rivalidad entre la CEE (1957), basada en un nuevo eje franco-alemán reforzado posteriormente por el gaullismo, y la fracasada EFTA (1960), enfocada desde Londres y que, sin Suiza, acabaría absorbida por la Comunidad Europea. Asimismo, en otras partes, la realidad descolonizadora estimuló la emulación del anunciado proceso unificador europeo con la formación de un organismo intergubernamental panafricano (OUA, 1963), y la gestación de espacios comunes de libre cambio inspiró a imitaciones como el Grupo Andino (de 1969 en adelante). En resumen, frente a la afirmación de la soberanía había importantes presiones opuestas. El discurso de los derechos civiles angloamericano y su garantía mediante el federalismo estadounidense o el confederalismo imperial británico hicieron aceptable la clásica fórmula alemana del *Zollverein*, con contenido político, como paso a una unificación futurible, limpiándola de la carga impuesta por el paroxismo hitleriano. El teórico federalismo soviético y su propaganda relativa a la buena interacción económica y nacionalitaria entre los países socialistas confirmaba el mismo mensaje.

Con este bagaje, Estados Unidos reemplazó al Imperio Británico como árbitro internacional en contraposición al desafío ruso, cuyos argumentos en cuanto a los mecanismos interestatales -dejando de lado el gran recurso ideológico del «imperialismo»- eran bastante simétricos. La ONU ejerció una voluntad multilateral en Corea (1950-1953), en parte por una ausencia soviética del Consejo de Seguridad: oficialmente se consideró una «acción policial» y no una guerra, dirigida contra la invasión sorpresiva de la zona sur por la del norte. La intervención en el antiguo Congo Belga en 1961-1962, que le costó la vida al secretario general del organismo, fue ya más confusa y coincidió más o menos con la mayor confrontación entre Estados Unidos y la Unión Soviética (crisis de los misiles en Cuba, octubre-noviembre 1962). Igual que en el caso del ataque de la Corea del Norte a la del Sur, Estados Unidos movilizó una coalición aliada

(los surcoreanos, los australianos y neozelandeses), ya sin la protección simbólica de la ONU por el cambio del equilibrio en el organismo internacional, contra la agresión de Vietnam del Norte a Vietnam del Sur, ya que el auténtico respaldo del «Viet-Cong» era el ejército norvietnamita. Como todo el mundo sabe, con una cada vez mayor oposición neoaislacionista en Estados Unidos, la nueva «acción policial» (la guerra nunca fue declarada) resultó un fracaso, que dejó a los norteamericanos muy escaldados mucho antes del colapso del régimen survietnamita en 1975. No recurrir a coaliciones más o menos formales significaba provocar una solución interna en un régimen considerado hostil o peligroso por su potencial desestabilizador (Irán en 1953, Chile en 1973), lo que correspondía a los exitosos golpes comunistas desde el otro bando (empezando con Checoslovaquia en 1948).

La circunstancia de exigida polarización sistémica que fomentó la «Guerra Fría» estrechó las opciones diplomáticas, casi hasta el punto en el cual la distinción entre la actuación multilateral y unilateral carecía de sentido. La gran preocupación estadounidense hacia la Unión Soviética se formuló en términos de contención, lo que era una forma de respeto (es decir, no preveía iniciar una ofensiva contra los soviéticos o sus aliados). La principal intención soviética, por su lado, era garantizar la estabilidad de su bloque y, de forma ya tradicional en su funcionamiento estatal, utilizar la oferta ideológica de los partidos comunistas por doquier como un elemento de presión que podía ser repudiado cuando conviniese. Así, los Estados integrados en la OTAN no podían diferenciarse en exceso de su postura antirrusa, sin salirse de fila; lo mismo –o más– ocurría con los integrantes de la estructura militar del Pacto de Varsovia. Algún discípulo pudo forzar un poco el margen de maniobra –la Francia gaullista, Ceausescu en Rumanía–, pero su relevancia era exagerada. Asumir una postura genuinamente autónoma, tratar por igual con ambos bandos, era una invitación a la coqueta trivialidad, tal como pudo ejercer, por ejemplo, Tito en Yugoslavia, modelo para otros «no alineados». El juego importante, el de verdad, estaba en la gran confrontación, no en interacciones por fuerza regionales, localizadas, que sólo podían interesar a potencias menores, con ganas de cobrar de ambos lados (la India de Nehru, con grandes pretensiones morales pero con una política exterior muy localista, o Nasser, buscando apoyos para sus planes de desarrollo egipcio y sus ambiciones panárabes).

Visto desde los años sesenta, pues, como quiso teorizar Mao, el futuro iba a ser de los débiles más combativos, cuyos medios de lucha a un tiempo elásticos y resistentes podían confundir a los clásicos instrumentos de control duro por parte de los Estados. Así, hasta bien entrados los años ochenta, pareció que el campo de batalla del porvenir pertenecería a las fuerzas guerrilleras y, por extensión, a todos aquellos insurrectos que supieran aprovechar la ductilidad frente a la rigidez de militares y policías militarizadas.

¿Qué policía para aplicar qué ley?

Con el trasfondo chino, los grandes modelos fueron el éxito de Fidel Castro en Cuba (1959) y la exitosa resistencia vietnamita a la creciente intervención norteamericana. Aunque «Che» Guevara falló en su esperanza de levantar Bolivia con su «foco revolucionaría» y murió en el intento en 1967, el romanticismo ideológico se desbordó por doquier. Parecía fácil desafiar un Estado visto como patriarcal. Tras la explosión juvenil mundial del año 1968, proliferaron interconexiones entre movimientos estudiantiles y «lucha armada» para todos los gustos, que marcaron la década siguiente en Europa (la Baader-Meinhof en Alemania, las Brigadas Rojas en Italia), en Asia (el Ejército Rojo en Japón), en América Latina (los Montoneros y la ERP en Argentina, los Tupamaros en Uruguay, la lucha antipinochetista en Chile) y hasta en Estados Unidos (Weathermen, Ejército Simboinés de Liberación). Hubo en general una reivindicación sintética de marxismo revolucionario con la reivindicación de la autonomía de la sociedad frente al Estado, al mismo tiempo que se podía castigar a cualquier «responsable» de la misma sociedad civil como si de un cargo político se tratara: el gran ejemplo fue «Carlos» (el venezolano Ilich Ramírez Sánchez), dispuesto a la osadía de secuestrar a los ministros de la OPEP en Viena en 1976, entre otras algaradas. Igualmente, en una línea parecida, los movimientos nacionalistas despertaron con entusiasmo (IRA, ETA, «Tigres Tameses»), tras la pauta de los movimientos palestinos.

En la medida en que el heroico guerrillero de los unos era el sucio «terrorista» de los otros (o, en contraposición, el «luchador por la libertad» y viceversa), durante los años sesenta y setenta se hizo manifiesta la incapacidad absoluta para generar respuestas mul-

tilaterales al fenómeno. La teorización de la «contrainsurgencia» con especialistas en combate antiguerrillero se convirtió en una especialización de todos los Ejércitos, con una cierta carga de mala conciencia y mucha hipocresía oculta en una y otra dirección. Frente al desafío de un nacionalismo cubano respaldado por la Unión Soviética y dispuesto a promover «muchos Vietnams» por doquier en América y África (Conferencia Tricontinental de La Habana, 1966), Estados Unidos retuvo su predisposición a mantener su injerencia en su «patio trasero», cosa que la administración Eisenhower (1953-1961) ya había manifestado con la acción indirecta en Guatemala (1954) y con el ataque anticastrista de Bahía Cochinos (1961), pero que Lyndon Johnson (1963-1968) reafirmó con el desembarco de «marines» en la República Dominicana en 1964. Si bien, bajo la presidencia Carter (1977-1981) se buscó una actitud compensatoria y suave (acuerdo Torrijos-Carter de cesión del Canal a Panamá, 1977), reservando las iras para el Irán revolucionario de los ayatolás, su sucesor Ronald Reagan intentó lo contrario con la ocupación de Granada (1983), una presión indirecta -los «contra»- para apretar a los sandinistas en Nicaragua (1984-1990), y, por el contrario, una aproximación fallida al jomeinismo (el caso «Irangate», 1985-1987) al calor de la guerra sadamista contra la república persa (1980-1988). Era una actitud compensada por el predominio soviético en su propia esfera de influencia, reconocida desde que los norteamericanos alentarán, pero no ayudaron, a la revolución húngara de 1956. Al mismo tiempo, Estados Unidos tuvo que pagar el precio -como poco, de imagen- por un estilo «hemisférico» que parecía inmutable y que produjo mucho ruido en su contra, en paralelo a la soterrada furia antirrusa en su respectivo espacio.

Los años setenta, pues, indicaban que a pesar de los desmanes «terroristas» (incluso en temas tan internacionales como aviones en vuelo) no había policía interestatal posible, ni protagonismo de Estado alguno. Las acciones «terroristas» se consideraron circunstancias peculiares a cada jurisdicción estatal, aunque los movimientos claramente fueran transnacionales. Aquí quedaron las cosas por un tiempo. Pero, al cabo, los soviéticos, que con Breznev habían dictado el principio del «internacionalismo proletario» (aplicado por primera vez en 1968 contra el relajamiento en Checoslovaquia) que les permitía interferir en la política de cualquier país que amenazara con dejar el campo socialista, se pillaron los dedos en una intervención

cada vez más difícil en Mganistán (1979-1989). El recalentamiento de la «Guerra Fría» tras una distensión centrada en Europa y en la rivalidad armamentística llevó a una nueva carrera de armamentos en la cual los soviéticos movilizaron la opinión europea contra los misiles «Pershing» americanos, mientras que Estados Unidos desafiaba a la Unión Soviética en el precio bruto de tanta producción bélica. La Unión Soviética eventualmente llegó a una bancarrota de hecho y, tras unos interregnos, planteó la apertura del mercado político y económico al consumo con la «Reestructuración» de Gorbachev (1985-1991), que aceleró las demandas de liberalización y hundió al propio régimen. Pero esos mismos costes provocaron serias dudas, primero en Gran Bretaña (Margaret Thatcher, 1979-1990) y, después, en Estados Unidos con la «revolución conservadora» de Reagan (1981-1989), de que la clase media quisiera pagar el importe del esfuerzo por la preeminencia y a la vez por sostener el «Estado asistencial». Era una pista del cambio de la sustancia estatal y la cuenta atrás culminó bajo la presidencia de George Bush (1989-1993), con el respaldo de John Major (1990-1997).

El cambio iniciado en 1991 y no desarrollado

La Guerra del Golfo tuvo un sentido clásico: el *casus belli* fue sencillamente la agresión de Iraq a un Estado reconocido, Kuwait, que el nacionalismo baazista ambicionaba como territorio irredento, igual que antes había atacado Irán por el control del «Arabistán» persa. Por ello, se pudo construir una coalición muy extensa. Además, el conflicto para forzar la retrocesión de Kuwait (enero-febrero de 1991) más o menos coincidió con el colapso de la Unión Soviética a finales del mismo año. Ante la inmediata crisis, la política soviética estuvo dominada por su problemática interior (el Pacto de Varsovia se había hundido con la retirada de Alemania Oriental en 1990 y se disolvió en julio de 1991); más adelante, la nueva Rusia, preocupada por clarificar lo que era la «Comunidad de Estados Independientes» sucesora de la Unión Soviética en la Asia Central musulmana, ya no ejercía una función decisiva con sus tradicionales clientes árabes. Así, la única crisis general de finales del siglo XX se trató de forma multilateral, lo que sirvió para suavizar la traumática caída postsoviética de los rusos y, al mismo tiempo, hacer frente a las relaciones

interestatales mundiales posteriores a la polarización simplificadora de la larga «Guerra Fría». La circunstancia facilitó que, en desafortunada resonancia con el discurso alemán nazista, el presidente Bush proclamara la contienda como el surgimiento de un «nuevo orden mundial». De hecho, era una perspectiva reforzada, en ese mismo año, por la retirada del *apartheid* en Sudáfrica y el paso constituyente a una democracia multirracial, con lo que las sanciones económicas impuestas por la comunidad internacional fueron levantadas el año siguiente. Así pues, todo inducía a pensar en un cambio vagamente indoloro a un nuevo orden de cosas, confirmado por la fundición de la CEE y sus órganos paralelos en un proyecto ya claramente político de Unión Europea sellado por el Tratado de Maastricht (1993), contestado desde Norteamérica con la NAFTA (tratado 1992, funcionamiento 1994), y desde el Cono Sur latinoamericano por MERCOSUR (1991).

En efecto, a ojos del mundo postindustrial (incluyendo las sociedades sólo industrializadas pero de «bienestar» y consumo asentado), los años noventa pasaron sin grandes enfrentamientos, como una nueva *belle époque* entre expansión económica, ostentosa comercialización de la sexualidad y otras muestras más bien alegres de un período de exagerado bienestar. La Unión Europea -especialmente si escuchamos a los historiadores británicos- no deja de ser la recuperación del viejo sueño de la *Mitteleuropa* germana relanzada por el «Nuevo Orden» nazi. En su día, la CEE había suavizado el golpe de la descolonización francesa, holandesa y belga, mientras se marchitaba la esperanza británica de que su *Commonwealth* se convirtiera en un espacio económico. Ello dejó ciertos hábitos mentales: cada vez que la política europea se enfrentaba a alguna decisión de fondo realmente difícil (como sus insostenibles subsidios agrarios), la solución preferida ha resultado ser una expansión anexionista de nuevos países miembros. Todo ello ha sustentado un concepto europeo del orden interestatal sin costes, en el cual la desaparición de la «Guerra Fría» ha significado la pacificación y ha garantizado, en el terreno subjetivo, el desmantelamiento efectivo de las fuerzas armadas.

Tal optimismo escondió unos costes humanos importantes, que se podían lamentar con efusión de sentimiento, pero sin repercusiones. Algunos Estados centroeuropeos, al salir de la tensión de la polarización entre Oeste y Este, se deshicieron: la partición de Che-

coslovaquia (1992-1993) fue indolora, pero la fragmentación de Yugoslavia fue todo lo contrario. La guerra civil en Bosnia-Herzegovina (1992-1995) fue un conflicto localizado, con «limpiezas étnicas» locales pero de gran brutalidad, muy adecuado tanto para un tratamiento pasivo (no intervención y aislamiento) como para la activa injerencia contra el «terror». La nueva administración norteamericana de Clinton (1993-2001), con sus sempiternas encuestas de opinión estadounidense en mano, quiso evitar toda implicación dentro de lo posible y dejó que la ONU y la naciente política unitaria europea se encargaran del conflicto, con resultados lamentables, hasta que finalmente impuso una solución intervencionista, con lo que en esencia era una administración de protectorado bajo autorización multilateral (Acuerdos de Dayton). Ante la situación, a lo largo de 1998-1999, de la población albanesa bajo administración serbia en Kosovo, se llegó en junio de este último año a una intervención de la OTAN, con apoyo de la ONU, que estableció un nuevo protectorado, no teóricamente independiente como Bosnia, sino bajo «suzeranía» serbia. Eran unas experiencias que demostraron que la experiencia «imperialista» multilateral del siglo XIX y principios del XX seguía ofreciendo soluciones intervencionistas consideradas como válidas, al menos en el contexto balcánico. Es más, este planteamiento puede ser combinado con el juicio a los responsables políticos y militares por agresión y asesinato en masa (juicios del Tribunal de La Haya contra Milosevic, Plavsic y otros). Pero, al mismo tiempo, la verdad es que ni la administración Clinton ni los gobiernos europeos llegaron a tales intervenciones con presteza o entusiasmo, sino todo lo contrario. Se debe, por tanto, remarcar el fracaso absoluto de la intervención en Ruanda, entre abril y junio de 1994, con la retirada del contingente belga de la ONU ante la matanza generalizada, secundada por la ambigua posición francesa, mientras que la ONU, bajo el auspicio de Clinton, evitó la palabra «genocidio», que hubiera obligado al organismo internacional a una actuación contundente. La actitud estadounidense reflejó la incomodidad de Clinton ante la muerte (y mutilación televisada) de algunos soldados americanos «casco azul» en Somalia en octubre de 1993 por hombres del «señor de la guerra» Farah Aidid, bajas que provocaron la retirada de Mogadiscio en cuanto fue posible el año siguiente, y el abandono de los somalíes a su caos durante una década. Con antecedentes de tal magnitud, la indiferencia oficialista ante el asesinato sistemático

en Bosnia se quedó en poquita cosa (el caso de las tropas holandesas en misión de la ONU en Srebrenica en julio de 1995).

En otras palabras, a lo largo de los años noventa, entre lugares comunes clintonianos y flores cruzadas por todos lados, el malogro de la iniciativa multilateral fue palpable, cargado tanto por parte norteamericana como europea de indecisión y burocratismo, con ONGs cada vez más por en medio, cada vez más cargadas de santidad, y frecuentemente agravadoras de situaciones ya de por sí nefastas. En este festival de autocomplacencias se produjo un radical cambio de imagen que afectaba a los estereotipos más consagrados del siglo xx: el judío, epítome de la víctima inocente del salvajismo del Estado agresor, apareció encarnado en el soldado israelí agresivo y hasta despiadado; en paralelo, el palestino pasó de cruel y cínico «terrorista» a patético perjudicado. El serbio idealizado de 1914 y de 1941 se convirtió en una figura criminalizada, el genocida partidario de la «limpieza étnica», y, con él, Serbia (dentro de la cáscara de Yugoslavia) quedó como un «Estado terrorista». En el reverso de la moneda, el croata antaño tachado de asesino colectivo filo-nazi se convirtió en guardia fronterizo del tradicional sentido de la cultura europea (10 que era, a su vez, una función de la vieja *granitz*) la histórica frontera militar austriaca contra los turcos).

Entonces, el amargo despertar: tras la caída económica de los «tigres» asiáticos y el colapso de la burbuja de la «nueva economía» electrónica, el ataque del 11 de septiembre de 2001. Para los norteamericanos, en el cenit de su poderío, fue un nuevo recordatorio de la mortalidad de todo poder, una reiteración de lo que se ha llamado «el síndrome del Pearl Harbar». Pero con una gran diferencia: fue una ataque privado, hecho *desde* la sociedad civil. Por eso pesó mucho más sobre la conciencia de todos la destrucción del *World Trade Center* de Nueva York, yel avión asimismo empotrado en el Pentágono: incluso hubo algún periodista francés que, en la mejor tradición del sensacionalismo paranoico, ha pretendido que el ataque de Washington «nunca tuvo lugar». No mediaba Estado alguno, al menos de manera clara. El hundimiento de la Unión Soviética había establecido que ya no había servicios de inteligencia -**ni** la «Stasi» germano-oriental, ni los búlgaros- que sostuvieran a grupos «terroristas». Con el resultado ambiguo del caso Lockerbie, que culminó en 2001, hasta el líder libio Kaddafi, antes gran protagonista, se había retirado del negocio, en parte por un bombardeo nortea-

americano en 1986 que buscó castigarle personalmente por su apoyo a tales redes. «Carlos», el temido «Chacal» de los periodistas, estaba encerrado en una cárcel francesa desde 1994. Nunca antes, fuera de la imaginación febril de los guionistas de cine y los autores de pésimas noveluchas de aventuras, había habido un jefe «terrorista» como Osama Bin Laden que fuera millonario y pudiera financiar actividades múltiples, como si fuera un Estado; era un indicio claro de la creación de riqueza mundial en los años noventa.

Confiado en su respaldo popular tras el ataque del «9/11», el nuevo presidente George W. Bush ofreció un rechazo frontal a las contradicciones y vacilaciones de Clinton, criterio que Bush antes enseñó (en abril de 2001) con su repudio de los acuerdos de Kioto (por considerarlos irrealizables y por tanto hipócritas), y que más adelante (mayo 2002) volvería a mostrar con su rechazo al Tribunal Penal Internacional (por lo que podía representar de freno a la libertad de acción de Estados Unidos como Estado, con el riesgo de acusaciones por agresión, sin marco de apelación); hay que añadir, en esta dirección, que el mismo Clinton se negó a firmar la Convención de Ottawa contra las minas antipersonales en 1999. En su intervención ante el Congreso norteamericano el 20 de septiembre de 2001, nueve días después de la destrucción de las Torres Gemelas, Bush presentó una situación explicitada como de «guerra contra el terrorismo». Concretó un ultimátum al gobierno «talibán» de Mganistán. Con un plazo de tres días y la amenaza de hostilidades, se exigía que Bin Laden fuera entregado a unas «autoridades competentes», que se desmontaran las bases terroristas y que **-punto decisivo-** se cediera el derecho a inspeccionar dentro de territorio afgano. «Den a Estados Unidos acceso total a los campamentos de terroristas para que podamos estar seguros de que no siguen operando. Estas demandas no están abiertas a negociaciones ni discusiones». *Era remarcable la semejanza con la exigencia austrohúngara al gobierno serbio de 1914.* Se había pasado de un clintoniano multilateralismo sin contenido a un exigente contenido sin multilateralismo, pero, de pasada, se recogía la herencia interamericana de Teddy Roosevelt y de Wilson que, trasladada al escenario mundial, venía a ser la hasta entonces impensable tesis alemana. Las ulteriores reticencias germanas son, pues, de raíz, en una Alemania reconstituida que es consciente de su imborrable pasado agresivo.

Proclamada la «guerra al terrorismo» con métodos militares, el éxito en Mganistán fue fulminante: los «talibanes» y el mullah Omar

no cedieron y fueron barridos. Pero el objetivo primario eludió la ofensiva: no se pudo capturar a Bin Laden. No queda claro, pues, que en un «conflicto no convencional» se pueda perseguir a un enemigo *privado* con un instrumental diseñado para actuar contra Estados rivales, para derrotar a sus fuerzas y anular su capacidad gubernativa. Incluso la actuación *policial* contra el enemigo «terrorista» a través de las indulgentes y ricas sociedades civiles de las democracias levanta ampollas y genera oposición, por miedo a que una *persecución* tal se convierta en una merma de los derechos de la colectividad. La crisis de Iraq ha llevado estas tensiones de fondo a una visibilidad extrema: la búsqueda norteamericana de un oponente *estatal* para su lucha militar contra el «terrorismo» parece haber encontrado un contrincante cuya peligrosidad no resulta aparente para buena parte de la opinión pública, especialmente en Europa.

La política exterior norteamericana en el siglo :xx ha evolucionado del aislacionismo combinado con un activo intervencionismo «hemisférico» a una postura radicalmente opuesta con la entrada en la Segunda Guerra Mundial en **1941**, llamada «internacionalismo» en la jerga política interna estadounidense. En este sentido, la «Guerra Fría» anunciada por Truman en 1947 fue un triunfo de la izquierda moderada contra el aislacionismo tradicionalista defendido por la derecha dura. Con sus más y sus menos desde entonces, el «internacionalismo» ha sido la actitud dominante en Estados Unidos, si bien el aislacionismo –a veces con ribetes místicos que preveían el «Armagedón» bíblico, unas postrimerías aportadas por la ultraderecha del protestantismo evangélico– ha sido capaz de presionar, con cierto efecto más que con sustancia, los gobiernos de Reagan y de los dos Bush. La opción escogida por el segundo Bush ha dado el salto a un argumento anti-«terrorista» que propiamente se deriva de la fallida tradición alemana. Desde una perspectiva norteamericana algo cerrada y provinciana (es notorio que «*Dubya*» –«**W**» en acento tejano– no había viajado al extranjero más que dos veces a México), la «guerra al terrorismo» resulta una fluida mezcla del aislacionismo intervencionista y el internacionalismo propio de la «Guerra Fría». Para «*cold warriors*» como Rumsfeld, Cheney o Wolfowitz, hombres formados en la dura escuela republicana de la rivalidad con la Unión Soviética, no resultaba imaginable la indisciplina en el paso de la lucha del «Imperio del Mal» predicado por Reagan al actual «Eje del Mal», ya que el juego interestatal al que están acostumbrados no daba para múltiples rivalidades de intereses.

Estados Unidos, a pesar de ser modelo originario de la separación de Iglesias en plural y Estado, aparece hoy en el horizonte sociológico como la sociedad más abiertamente religiosa del mundo industrial y/o posindustrial; al mismo tiempo, qué duda cabe de que continúa liderando la transformación del planeta en sentido individualista, propugnando el reconocimiento del ciudadano como consumidor autónomo, para furia de los muchos y variopintos «antiglobalizadores». Porque, a pesar de todas las interpretaciones oscuras relativas a los «intereses económicos» norteamericanos, la sostenida oposición a esta presión estadounidense, desde los remotos tiempos de la lucha a la «cocacolonización» de mediados del siglo xx, pasando por las movilizaciones contra las «multinacionales» del 68, hasta el presente, con sus enormes manifestaciones pacifistas, no refleja otra cosa que una resistencia nacionalista tenaz a tal homogeneización. Lo realmente curioso – y 10 que sirve para entender muchas de las contradicciones inmediatas en la crisis de Iraq- es que este nacionalismo doctrinal se fundamente en la defensa de la sociedad civil contra el Estado, mientras que la posición del gobierno Bush (o la del gabinete Aznar en España, por su apoyo) se hace antipática socialmente por su reafirmación de un mundo de Estados, de relaciones interestatales y del uso, en último extremo, de fuerzas armadas. Frente a la encrespada oposición, avalada por Francia y Alemania, la postura de Bush confía en la configuración de una gran «mayoría silenciosa» mundial (gran concepto éste heredado de la derecha estadounidense), conjunto compuesto por todos los que consideran que tienen algo que ganar de una «globalización» política con *pax americana*. Se sumarían, en general, países que tendrían más que temer de una importante potencia regional (Rusia, China o algún Estado menor, incluso Francia o Alemania) que de Estados Unidos, por ejemplo, los de Europa del Este, vacunados contra los tópicos de izquierdas antiamericanos por su feroz resaca anticomunista (las cartas «de los ocho» y «de los cinco» en febrero de 2003). Asimismo podrían apuntarse quienes se verían bien servidos por una alteración significativa del orden estatal existente, como la inquieta opinión anticlerical iraní, por ejemplo, o más importante todavía, la oprimida mayoría kurda y shiita en Iraq, sometida a una minoría suní.

Conclusión

Para concluir, hagamos balance del argumento, para situarlo en la actualidad. Desde el Congreso de Viena hasta la Guerra de Crimea (1854-1856), el Estado «gendarme» de la Europa terrestre fue la Rusia de Nicolás I (para ira, por ejemplo, de Marx, siempre dispuesto a asociarse con los rusóforos más inverosímiles). La policía del mar (véase la interdicción del tráfico de esclavos africanos) era la flota británica. Tales predominios palidecieron con la extrema reorganización del sistema de Estados a mediados del siglo XIX: en Europa (las unificaciones de Alemania e Italia, la creación de la monarquía dual austrohúngara, la institución de Francia como república permanente), en las Américas (el establecimiento del Canadá, la victoria unionista en Estados Unidos, la estabilización de la República Argentina y la Guerra de la Triple Alianza), y hasta en Asia (la restauración Meiji en Japón). Entonces, con Bismarck, Alemania *pareció* ejercer una tutela, siempre indirecta, que se desestabilizó progresivamente en la medida que el Káiser Guillermo II quiso que se hiciera explícita la función rectora de Alemania. La consecuencia directa fue la Primera Guerra Mundial, de la que salió un nuevo sistema de Estados, muy nacionalistas todos y sin más punto de referencia en común que una incompleta hegemonía anglo-francesa y una coordinadora voluntaria, que era la Sociedad de Naciones. En los años de entreguerras, la falta de un guardián sistémico hizo que los desafíos a la autoridad de la «seguridad colectiva» fueran creciendo, hasta desbordar todo límite de contemporización. De la Segunda Guerra Mundial salió un nuevo sistema coordinador, pero fundamentado en la soberanía de los Estados, supuestamente todos de algún modo democráticos, si bien ello no se podía comprobar, dada la polarización entre el «Mundo Libre», de signo «capitalista y burgués», y las «democracias populares», socialistas y «amantes de la paz». Muy inesperadamente, en 1989-1990, se desmoronaron las dependencias clientelares soviéticas en Europa Oriental, proceso que culminó a finales de 1991, con la súbita desaparición de la misma Unión Soviética. Con todo ello, se hundió la bipolaridad y se estableció un solo rasero para *todos* los Estados, estuviera donde estuvieran, sin que quedara claro *cómo* se iba a aplicar tal supuesto fundamento de una comunidad de criterio. Casi todos los regímenes de signo marxista más o menos

imitativo (por ejemplo, en África) tuvieron que reajustarse, con fortuna desigual. En este sentido, la Guerra del Golfo no sirve como precedente, ya que, en una contienda realizada en defensa de la soberanía nacional del Estado kuwaití, el mismo Bush padre dudó de llegar a Bagdad y tumbar la dictadura baazista de Saddam; prefirió esperar que revoluciones *internas* la derrocaran, lo que evidentemente no sucedió. El fin de dualidad internacional también comportó la evidencia de que Estados Unidos pasaba a ser una superpotencia indiscutida, cuya capacidad ofensiva era mayor que la de cualquier posible contrincante, hasta puede que la de todos sus enemigos potenciales juntos, al menos por regiones mundiales. Pero este protagonismo no iba acompañado de un consenso interestatal que lo reconociera; de hecho, todos quisieron fingir que el sistema de Estados seguía como siempre, aunque fuera con «un solo polo», arreglo por definición inestable.

Las implicaciones de los años ochenta de Thatcher y Reagan, que en su momento parecieron una simple (o desagradable) coyuntura de reajuste laboral, tuvo a la larga mayores implicaciones subyacentes. A mediados de la década se generalizó el ordenador personal, lo que pronto facilitó el pasó a la Red; mientras tanto, el marco europeo, más reactivo a los ordenadores, aportó la proliferación de la telefonía móvil. El gran auge productivo de material electrónico de Oriente (con los japoneses dando lecciones de organización a todo el mundo) se frenó en seco, ya que estaba basado en el desarrollo de *hardware* y el futuro resultó estar dictado por el *software*) lo que devolvió de nuevo la primacía económica a Estados Unidos. Con el fulgurante desarrollo y en un ambiente de bonanza, se pudo entrever no ya el final de la larga fase de las economías industriales (con el nuevo estadio «posindustrial») y de los valores muy siglo xx que la habían acompañado (con lo cual se anunciaba la «posmodernidad»), sino una dinámica de crecimiento tecnológico imparable, que daba pie a la flamante «sociedad de la información», con una «nueva economía». Luego se demostró que la expansión no era permanente y que tendría los altibajos de la «vieja economía», pero se fueron estableciendo unas nuevas bases económicas que señalaban la superación definitiva de los acuerdos económicos interestatales de la posguerra, como la conversión del viejo acuerdo GATT en una Organización Mundial del Comercio en 1995. El hecho era que la tec-

nología informática, cosmopolita por su propia naturaleza, cuestionaba la soberanía, *cualquier* soberanía, al tiempo que reforzaba la demanda de una mayor participación, más allá de la representación electoral y parlamentaria, una pulsación subyacente a la presión democratizadora de los siglos XIX y XX que no siempre se había podido percibir. Dicho de otra manera, las dos últimas décadas del siglo pasado acabaron de disolver la siempre complicada frontera entre lo público y lo privado; además, ello ocurrió a muchos niveles a la vez, de tal modo que unos y otros podían observar aspectos diferentes como si no tuvieran nada que ver entre sí, para protestar por unos cambios y felicitarse por otros. Conquistas históricas del espacio público pasaron a ser privatizadas (correos, cárceles). Se desvanecía la secular convicción en la garantizada bondad de la planificación estatal, tan característica del siglo XX y de sus ideologías forjadas en la época de entreguerras. Entidades privadas (ONGs) pasaron a tratar de tú a tú con el Estado, con lo que desaparecía la distinción entre servicio diplomático y consular; en este aspecto, con la inmigración masiva hasta se desdibujaba la desigualdad entre ciudadanos de pleno derecho y meros residentes. Ahora, como parte de su ofensiva de presión psicológica, la administración Bush asegura que su enfrentamiento con Iraq será una guerra tecnológica que nada tendrá que ver con la contienda del Golfo en 1991.

La nueva readecuación de la idea misma del Estado, iniciada en 1991, no ha dado todavía las pautas claras que regirán las relaciones interestatales en las primeras décadas del siglo XXI. Por un lado, desde los muchos y contrapuestos defensores del predominio de la sociedad civil existe la convicción de que los organismos supraestatales -como la Unión Europea en construcción o la ONU- podrían ejercer la función de guardianes del sistema. Suponen, con un idealismo abusivo, que tal ordenamiento no requiere policía, que con las leyes basta. Los partidarios del protagonismo estatal recuerdan que, en primer lugar, tales entidades son en realidad frágiles componendas de Estados, y, en segundo, que las contradicciones interestatales se dirimen, cuando no existe otro remedio, por la fuerza. Pero, al mismo tiempo, estos papeles están cruzados. Francia, líder con Alemania de la oposición al abuso «bushista» en nombre de la sociedad civil internacional, está marcada por una tradición estatista acérrima, sin muchas indulgencias para la autonomía de la sociedad civil en su ámbito interno, y Estados Unidos, paladín del

«unilateralismo», del *Realpolitik* y la razón de Estado, encabeza y estimula el fermento globalizador de la sociedad civil corrosivo del poderío estatal y el discurso activo de la confusión entre espacios públicos y privados. Ya veremos, pues, queramos o no, en qué consistirá la estatalidad del porvenir más o menos inmediato.

