

# Introducción

*Manuela Mesa. Directora del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ)*



El sistema internacional está atravesando un periodo de cambio histórico en el que se transforman las fuentes, la naturaleza y las pautas de distribución del poder, y las cuestiones que antaño se dirimían en el marco del Estado territorial —la vida económica, el conflicto político, o las relaciones sociales— se desterritorializan a causa de rápidos procesos de transnacionalización. Cambian los equilibrios de poder entre los Estados, en particular entre los países avanzados y los emergentes, pero aún más relevante es el proceso por el que aumenta el número y la influencia de los actores no estatales y el poder se diluye en la estructura económica y financiera global.

Aunque estos procesos de cambio se han ido desarrollando desde hace décadas, desde 2001 han sido más intensos y visibles. Más allá de sus objetivos declarados, las políticas de los *neocon* y en particular la “Guerra Global contra el Terror” y las guerras de Irak y Afganistán han contribuido a erosionar la hegemonía de Estados Unidos, hasta el punto de que, en palabras de Fareed Zakaría, se pueda hablar del siglo XXI como el siglo “posamericano”.

Por otra parte, la crisis económica que se inició en Estados Unidos en 2008, al propagarse rápidamente a todo el mundo y convertirse en la “depresión” de 2009, ha puesto de manifiesto el grado de interdependencia que ha generado la globalización, y hasta qué punto se ha debilitado la capacidad de los actores estatales y de las empresas y los bancos para asegurar la estabilidad. La crisis está acelerando y haciendo más visibles los profundos cambios que se están produciendo en la economía política global. En pocos meses, el G-7 ha tenido que ceder el puesto al G-20, y las economías emergentes descubren una realidad paradójica: han sido invitadas a la mesa directiva de la economía y la política mundial, en reconocimiento a que sin ellos, ni contra ellos, hay salida a la crisis. Pero al mismo tiempo constatan que, al igual que ha ocurrido con los países avanzados, la globalización ha mermado su poder e influencia frente a un mercado global tan integrado, como volátil e incierto.

Crisis y cambio aparecen así como fenómenos relacionados que suponen, a la vez, riesgos y oportunidades. Estos son los grandes temas que, con distintos ángulos y enfoques, aborda este anuario.

A primera vista, la crisis económica internacional tiene su origen en el colapso del mercado hipotecario y el pinchazo de la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos. Se ha extendido rápidamente a la economía real, aumentando las cifras de desempleados, el temor y la incertidumbre, y ya ha comenzado a derribar Gobiernos y provocar protestas sociales. Esta crisis muestra la profunda interconexión del mundo financiero internacional y la grave desregulación bajo la que funcionaba. El profesor de Relaciones Internacionales José Antonio Sanahuja explica en su capítulo para este anuario la naturaleza de la crisis, y su origen y gestación bajo los paradigmas del “Consenso de Washington” y la desregulación de los mercados. Esta crisis tendrá un fuerte impacto para los países en desarrollo de África, América Latina y Asia, que cuentan con menos recursos para proteger a los más débiles. Será preciso mantener los niveles de Ayuda Oficial al Desarrollo actuales, garantizando el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y además se habrán de adoptar medidas adicionales de apoyo para los países más vulnerables, para los

que tienen mayores niveles de extrema pobreza, son muy dependientes de las remesas, o bien no tienen los recursos suficientes para hacer frente al ingente número de personas que engrosarán las cifras de desempleados, o lo que es peor de los trabajadores del sector informal que carecen de cualquier tipo de protección o asistencia.

Pero esta crisis económica puede ser también una oportunidad para el cambio. Como explica en su artículo para este anuario Federico Mayor Zaragoza, presidente de la Fundación Cultura de Paz y ex secretario general del UNESCO “es preciso aprovechar la crisis para un cambio radical de rumbo y de destino”. Esto implica adoptar medidas a escala nacional, realizando grandes inversiones públicas, facilitando financiación a las pequeñas empresas y ofreciendo prestaciones sociales a los desempleados y a los excluidos. El objetivo de la renta básica debería ser contemplado. También, la adopción de medidas a escala internacional, como la urgente refundación de las Naciones Unidas. Como explica Federico Mayor en su análisis, “Las crisis son oportunidades para edificar un mundo nuevo, para resituar la persona y los principios éticos de justicia y democracia en el centro”.

Por esa razón la crisis debe conducir a repensar un modelo de desarrollo que, al estar basado en el crecimiento ilimitado y en el uso de energía barata proveniente de los combustibles fósiles, está teniendo consecuencias irreversibles sobre la tierra. Como explica José Larios, profesor y especialista en cuestiones ambientales, de continuar las tendencias actuales serán irreversibles los efectos del calentamiento global como la desaparición de especies o el deshielo de los glaciales. Por el momento las medidas adoptadas han sido insuficientes, y con el argumento de que son la mejor manera de enfrentarse al cambio climático, se han rescatado viejos planes de construcción de centrales nucleares, que en muchos lugares habían quedado paralizados en la década de los ochenta. Sin embargo, existen otras propuestas que dan un mayor protagonismo a las energías renovables y que ofrecen menos riesgos. En cualquier caso, la reducción de las emisiones de carbono, la modificación de las pautas de consumo y un uso más eficiente de la energía son algunas de las cuestiones claves que se habrán de abordar, como se explica en este capítulo, en el marco de Naciones Unidas y a través de la cooperación internacional.

En el aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero ha jugado un papel importante el crecimiento económico que se ha producido en los últimos años en los países emergentes y en particular en China e India. Estos dos países han adquirido mayor relevancia en el sistema internacional y su papel será crucial, no



sólo en el ámbito medioambiental sino también en el económico. Como explica Xulio Ríos, director del IGADI y del Observatorio de la Política China de Casa Asia, China es ya el principal acreedor de Estados Unidos, y su papel ha sido determinante para el sostenimiento del dólar americano. Su gran poder financiero y la interdependencia con la economía estadounidense la convierten en un actor clave para encontrar una salida a la crisis. China es partidaria de reformar el sistema financiero internacional y su estructura, modificando el reparto de poder, que actualmente está en manos de Estados Unidos. Y puede encontrar puntos de coincidencia con Europa o Rusia para promover estas reformas, estableciendo alianzas de diverso tipo.

India, por su parte, ha vivido en los últimos años un periodo de consolidación como potencia emergente a partir de su rápido crecimiento económico, su dinamismo demográfico, la relativa estabilidad de su sistema político y su poder nuclear. Sin embargo, las aspiraciones globales de India se ven condicionadas por la inestabilidad de sus vecinos, y en particular Pakistán; por la amenaza terrorista; la crisis económica, o la fragmentación política. Como señala Rubén Campos en el capítulo dedicado a este país, India habrá de abordar estos desafíos en un marco regional y a través de una significativa reorientación de su modelo de desarrollo.

Crisis y cambio son dos términos que también describen la situación por la que atraviesa la Federación Rusa. Como explica el profesor de Relaciones Internacionales Francesc Serra, con la particular fórmula de cohabitación de Putin y de Medvéved se ha observado una combinación de continuidad y cambio en la política exterior inédita en la historia reciente de Rusia. El reposicionamiento de este puede observarse a través del conflicto de Georgia, las “guerras del gas”, y la crisis financiera global, que han mostrado tanto el alcance del poder de Rusia, como sus límites y su vulnerabilidad.

Un elemento de cambio de capital importancia que aborda esta edición 2009-2010 del Anuario CEIPAZ es el triunfo de Barack Obama en Estados Unidos, y el inicio de una nueva etapa en la política exterior de esa gran potencia. Aunque la crisis económica va a consumir buena parte de las energías de la Administración Obama, hay inequívocas señales de cambio en este ámbito, y el “internacionalismo liberal” del presidente Obama y de la secretaria de Estado Hillary Clinton supone un importante cambio de rumbo respecto al unilateralismo y el recurso a la fuerza de los neoconservadores de la etapa Bush. En su contribución, la profesora de Relaciones Internacionales Caterina García Segura examina los condicionantes internos de la política internacional de

Obama, radicados en su sistema institucional, su cultura política, y en el difícil legado de la era Bush. Además de la crisis económica, cuya solución requerirá de una gran dosis de liderazgo y de cooperación internacional, el nuevo Gobierno de Estados Unidos ha de afrontar las negociaciones sobre el cambio climático y la recomposición de las relaciones con Rusia y los socios europeos. Pero los retos más complejos desde el punto de vista de la política internacional se encuentran en Irak y Afganistán, en el conflicto israelo-palestino, y en la agenda de la proliferación nuclear, en Irán y en otros lugares.

Cada uno de estos aspectos es abordado de manera más pormenorizada en los capítulos correspondientes de este anuario. Oriente Próximo, contemplado desde el prisma de la carrera nuclear, es objeto de análisis pormenorizado por parte de Rosa Meneses, periodista especializada en esa región. Esa carrera nuclear abarca tanto el uso civil, que se extiende al Magreb y Mashrek, como la proliferación de armas nucleares, en particular en Israel e Irán. El enfrentamiento entre estos dos países constituye uno de los principales riesgos de desestabilización y de enfrentamiento en una región que ya acumula un gran potencial de conflicto.

El conflicto israelo-palestino es examinado por José Abu-Tarbush, profesor de Relaciones Internacionales, a partir del recrudecimiento de la tensión que han supuesto los ataques israelíes a Gaza. Esos ataques han estado muy relacionados con el proceso electoral en Israel, del que ha surgido una coalición de Gobierno que, como reflejo del peso creciente de la extrema derecha y de los colonos, no parece dispuesto a retomar las negociaciones de paz, ni a aceptar una solución basada en dos Estados.

Irak y Afganistán son, como se indicó, dos de las “patatas calientes” que la Administración Bush ha legado a su sucesor en la Casa Blanca. El general en la reserva Alberto Piris examina ambos conflictos desde la perspectiva política y militar, planteando las dificultades que supone la salida del Ejército de Estados Unidos de Irak. La fragilidad de la situación de seguridad en ese país, en particular en algunas regiones, supone riesgos políticos, y no hay que infravalorar el desafío logístico que supone hacer volver a las unidades militares y a miles de toneladas de equipo militar y civil que las han acompañado. Respecto a Afganistán, el general Piris resalta los factores que en el pasado han conducido al fracaso de las intervenciones externas, y las dificultades que encontrará una nueva estrategia que comporte una parcial “talibanización” del país en aras de su estabilidad.

El caso de Afganistán ilustra los dilemas y fracasos que han ido surgiendo en distintos lugares cuando a través de una interven-



ción foránea se ha tratado de establecer estructuras estatales conforme a un modelo estandarizado de Estado democrático occidental. Esta cuestión es abordada por el equipo de investigación del Centro Australiano de Estudios sobre Paz y Conflictos (ACPACS), integrado por Volker Boege, Anne Brown, Kevin Clements y Anna Nolan. En su capítulo, se analiza críticamente el discurso y la práctica de la comunidad internacional frente a los “Estados frágiles”, los “Estados fallidos”, o “en colapso”. En no pocos aspectos, ese discurso supone una “securitización” de la agenda del desarrollo y de las políticas de cooperación, al redefinir como amenazas a la seguridad los problemas de la pobreza y la debilidad estatal. A partir de esa revisión crítica se propone un modelo alternativo de “órdenes políticos híbridos”, en los que las instituciones locales, en vez de ser consideradas “patologías” o “desviaciones” respecto o al modelo weberiano clásico de Estado, son vistos como fuentes de gobernanza y legitimidad, por lo que se debería proponer una acomodación positiva y una “hibridación” entre ambas lógicas a la hora de abordar la agenda de la construcción estatal.

No podía faltar en este anuario alguna contribución referida a América Latina. Por una parte, se examina la violencia transnacional que asola Centroamérica, a partir sobre todo del creciente papel de esta región en el tráfico de drogas ilegales, armas, y personas. Este capítulo, elaborado por la directora del CEIPAZ, Manuela Mesa, presta atención también al debate sobre las políticas de seguridad, tanto en el ámbito local como regional, y al papel de la cooperación internacional. Por su parte, Andrés Serbín, secretario ejecutivo de la red CRIES, analiza el papel y el potencial de la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR) en la prevención y gestión de crisis en la región, frente a la organización que habitualmente jugaba este papel, la OEA y, a través de ella, Estados Unidos. La positiva experiencia de la intervención de UNASUR en la crisis boliviana de agosto-septiembre de 2008 revela el potencial de este grupo regional, así como el papel clave del liderazgo brasileño en la región.

Como en entregas anteriores, y con el concurso de un destacado grupo de especialistas, el Anuario CEIPAZ trata en su edición 2009-2010 de escrutar la realidad internacional prestando atención tanto a los procesos que han jalonado el año, como a las tendencias de largo plazo. En un momento de crisis y cambio, de riesgo y de oportunidad que reclama la acción colectiva, el análisis es una necesidad y un imperativo aún mayor, y a ese propósito pretende servir esta publicación.