

# colección de estudios internacionales

número 1, año 2006

bilbuma

collection of

nazioarteko ikasketen

international studies

## FULVIO ATTINÀ

# La doctrina preventiva: ¿una innovación en el sistema político mundial? La reacción europea



ceinik



COLECCIÓN DE  
ESTUDIOS INTERNACIONALES

**FULVIO ATTINÀ**

---

**La doctrina preventiva:  
¿Una innovación en el  
sistema político mundial?  
La reacción europea**



© Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco  
Euskal Herriko Unibertsitateko Argitalpen Zerbitzua

ISSN: 2253-7953

ISBN: 978-84-8373-920-4

## ÍNDICE

Introducción _____	1
La estructura de gobierno del sistema político mundial _____	4
Las fases actuales de la política global y las relaciones atlánticas _____	11
La doctrina preventiva y la estrategia global norteamericana _____	17
La política de intervención en el contexto mundial actual _____	23
Europa y la prevención _____	28
Consideraciones finales _____	34
Bibliografía _____	36



FULVIO ATTINÀ

## La doctrina preventiva: ¿una innovación en el gobierno del sistema político mundial? La reacción europea

**E**n este ensayo, abordo el tema de la práctica de la intervención en la política internacional y de cómo el cambio de esta práctica influye en las relaciones entre los Estados Unidos y sus aliados europeos. En concreto, en la primera parte me centro en el concepto de estructura de gobierno del sistema político mundial porque este concepto -desatendido por los internacionalistas- es importante para comprender la innovación que los Estados Unidos tienen intención de incorporar a las reglas de la intervención, al igual que es importante analizar la confrontación transatlántica sobre la intervención y la guerra contra el terrorismo global; en la parte central trataré sobre la doctrina de la prevención y sobre la cuestión de la intervención militar para cambiar el régimen interno de los Estados; en la última parte me centraré en las relaciones atlánticas, que en la actualidad se ven negativamente influenciadas por el propósito de los Estados Unidos de cambiar las normas del sistema establecidas por él mismo. La solidez de las relaciones atlánticas, no obstante, depende del proceso de pugna global antes que de la disputa sobre la estructura de gobierno. La conclusión de este ensayo es que las relaciones trasatlánticas son, en la actualidad, difíciles y controvertidas porque la pugna política global ha entrado en una fase de redefinición de las coaliciones en la que la potencia líder pretende introducir ciertos cambios en las normas del sistema. La cohesión de la coalición atlántica, aunque sometida a tensiones, no está encaminada a experimentar grandes cambios. Por el

contrario, en cuanto coalición dominante en la estructura de gobierno mundial, está destinada a consolidarse para responder a los desafíos de otros reagrupamientos de Estados y movimientos que prevén diferentes principios de organización del sistema político mundial, de su estructura de gobierno y de sus problemas de agenda.

Los argumentos que voy a desarrollar son coherentes con la teoría hegemónica de la política internacional en su versión evolucionista. La teoría hegemónica es una versión depurada del realismo político que atribuye relevancia a las variables no tenidas en cuenta por otras teorías realistas y neorrealistas sobre Relaciones Internacionales. En particular, ésta atribuye importancia a variables institucionales, económicas y culturales. No se trata de una teoría homogénea sino de una teoría que tiene diversas ramificaciones. Entre éstas se encuentran la de la interdependencia<sup>1</sup>, la económica<sup>2</sup>, y la evolucionista<sup>3</sup>, que tiene en cuenta los cambios de larga duración del sistema mundial. La teoría hegemónica y el estudio evolucionista de larga duración de las instituciones políticas mundiales son los instrumentos más apropiados para describir y explicar la forma que asume la estructura de gobierno de la política mundial en contextos históricos sucesivos así como los procesos que provocan su cambio.

Si aplicamos estos instrumentos al análisis del contexto político mundial actual, caracterizado por los acontecimientos iraquíes, se desprende, entre otras cosas, una lectura diferente a la dominante que, de manera

---

<sup>1</sup> NYE, J. S., *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, New York, Basic Books, 1990.

<sup>2</sup> GILPIN, R., *War and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.

<sup>3</sup> MODELSKI, G., *Long Cycles of World Leadership*, in THOMPSON W.R. (Ed.), *Contending Approaches to World System Analysis*, London, 1983, Sage, pp. 115-140; RASLER, K. and THOMPSON W. R., *The great powers and global struggle 1490-1990*, Lexington, Kentucky University Press, 1994.

reduccionista, califica la intervención norteamericana en Irak como el error de un gobierno incapaz de ejercitar con moderación y en un marco multilateral el *poder imperial* que, de manera un tanto imprevista, pasó a detentar tras la caída de la Unión Soviética. Este ensayo, no obstante, no ofrece justificaciones a la intervención sino que parte del contexto actual para reconsiderar el hecho de que el mundo es un sistema político *como los demás* ya que posee una estructura de gobierno reconocida por sus sujetos. Dicha estructura puede tomar diversas formas<sup>4</sup> que podríamos denominar *regímenes* en analogía con los regímenes democráticos, autoritarios o dictatoriales de los sistemas políticos estatales si no fuera porque este término ha sido ya adoptado por la ciencia política internacional para designar algo diferente. El término, de hecho, se utiliza para designar un conjunto de normas, prácticas y, a veces, organizaciones formales que tienen la función de regular sectores de actividad y relaciones, preferentemente económicas. Krasner<sup>5</sup> suministró hace tiempo esta definición que ya es de uso común en el análisis político internacional. En los cinco últimos siglos y hasta el día de hoy, la forma de estructura de gobierno del sistema mundial -si bien no la de los gobiernos locales o regionales- ha sido la forma hegemónica (ver *infra*) pero podría haber sido otra. La forma de gobierno del sistema mundial, de hecho, puede cambiar o, más exactamente, puede ser gradualmente reformada sobre la base -como sostiene el análisis evolucionista- del conocimiento institucional madurado por los sujetos del sistema, y por la elaboración de nuevos principios sociales que maduran en el curso de la evolución del sistema. Recientemente, los procesos de conocimiento institucional, por ejemplo, han dado lugar -sin género de dudas- al multilateralismo; mientras que entre

---

<sup>4</sup> Una clasificación de las formas de organización o estructura de gobierno del sistema mundial, por ejemplo, distingue entre forma policéntrica, hegemónica, fragmentada y democrática: ATTINÀ, F., *Il sistema politico globale. Introduzione alle relazioni internazionali*, Roma-Bari, Laterza, 2003, pp. 101-108.

<sup>5</sup> KRASNER S. D. (Ed.), *International Regimes*, Special issue of "International Organization", XXXVI, 3, 1982.

los principios del sistema, siempre ha sido fundamental el principio de soberanía estatal. Ambos, no obstante, son elementos, junto a otros, del sistema político mundial y de su estructura de gobierno a través de la cual quien ejerce la hegemonía desarrolla, junto a sus seguidores, un programa (o estrategia) de gobierno con el que se abordan los principales problemas del sistema mediante la producción de decisiones y políticas. Si éstas son o no congruentes con la solución que se pretende dar a un problema, es una cuestión de *policy* que implica, obviamente, un análisis y una evaluación diferentes.

## La estructura de gobierno del sistema político mundial

La teoría hegemónica de la política internacional representa el sistema político mundial como dominado por una estructura de gobierno en la que un Estado desempeña el rol principal de autoridad. Los términos más frecuentes utilizados para definir este rol son potencia global, potencia mundial, líder global y, sobretudo, potencia hegemónica<sup>6</sup>. Los politólogos hegemonistas, en cualquier caso, coinciden en el hecho de que un Estado ocupa este papel como consecuencia de su victoria en una guerra global, obtenida tras liderar una coalición de Estados. Los gobiernos de la coalición vencedora participan de la misma orientación respecto a la estructura de gobierno y el programa (o estrategia) de gobierno del sistema mundial implantada por la potencia líder en la fase posterior a la guerra. La estructura de gobierno persiste mientras el líder global tiene el consenso de un buen número de Estados *importantes* del sistema o, lo que es

---

<sup>6</sup> "Hegemonía" y "potencia hegemónica" son términos usados también por los científicos políticos internacionalistas de diferentes orientaciones teóricas con distintos significados, pero son sobre todo los estudiosos de la Economía Política Internacional los que hacen un uso amplísimo de ellos, al referirse a cualquier posición dominante de un Estado -o incluso más de uno en cada sistema- en el ámbito político y económico.

lo mismo, de los Estados que tienen recursos para influir en los regímenes económicos internacionales y en las políticas del sistema, así como para gestionar los problemas prioritarios de la agenda del sistema. El rol del líder global, en definitiva, es estable siempre y cuando gobierne respetando las reglas, instituciones y procedimientos del sistema mundial comparados por los Estados *importantes* del sistema.

Tomando como base el conocimiento que nos proporcionan las ciencias políticas, resulta conveniente detenerse aquí sobre algunos aspectos concernientes a la estructura de gobierno del sistema político mundial. Contrariamente a la estructura de los Estados modernos y contemporáneos, la estructura de gobierno del sistema mundial no está fundada en un pacto constitucional, ni en las leyes que se derivan del mismo, y que definen la participación de los sujetos de dicho sistema en el proceso político y de toma de decisiones que, en el caso de los regímenes democráticos, pueden corregir la desigualdad de los sujetos en cuestión. El sistema internacional, en otros términos, no está gobernado como un Estado de derecho sino que tiene una estructura mixta de gobierno en el sentido de que el poder de hecho -es decir, la distribución desigual de los recursos coercitivos (militares, económicos y políticos) entre los Estados- está institucionalizado pero está también condicionado por las normas del derecho internacional y por los procedimientos de las organizaciones internacionales, sobre todo de las Naciones Unidas y de los regímenes económicos internacionales.

La estructura de gobierno del sistema político mundial -como la de todo sistema político- se puede definir como el conjunto de principios, roles, instituciones y procedimientos con los cuales se toman y se llevan a cabo decisiones autoritarias respecto a las reglas y las políticas a las que normalmente se adaptan los sujetos del sistema mundial en cuanto al uso

de los bienes del sistema y a sus relaciones recíprocas. Los gobiernos, al adaptarse, reconocen y legitiman, por tanto, la estructura de gobierno del sistema político mundial -incluso si no lo hacen todos en la misma medida-. Reconocer que el sistema mundial está gobernado a través de una estructura de roles, instituciones y procedimientos significa también reconocer que la evolución del sistema político mundial no se corresponde con lo que sostiene la concepción igualitarista y comunitarista de las Relaciones Internacionales<sup>7</sup> Esta concepción, de hecho, representa el mundo como una comunidad de pares (a saber, los Estados soberanos) comprometidos a respetar el derecho y otras instituciones pero desprovista de roles de gobierno. A esta matización debemos añadir dos observaciones que pueden parecer obvias pero que sirven para aclarar lo que cabe esperar del cambio de las instituciones políticas mundiales. En primer lugar, al contrario de lo que sucede en los sistemas políticos estatales, la estructura de gobierno del sistema mundial tiene un nivel bajísimo de diferenciación funcional de las instituciones (separación de las instituciones competentes para las diversas funciones de gobierno, a saber, producción de reglas, ejecución de políticas y control judicial) y sobretodo no ha desarrollado una separación significativa de las demás instituciones de gobierno, de las instituciones judiciales y de las fuerzas del orden en la tutela del orden jurídico internacional. Esto significa que el rol de guardián del orden internacional que la potencia hegemónica desempeña en la política mundial, está destinado a perpetuarse hasta el momento en que el sistema mundial adquiera una estructura institucional suficientemente diferenciada en la que las instituciones judiciales sean completamente

---

<sup>7</sup> Esta concepción tiene una larga tradición con raíces en la filosofía política y una pluralidad de tendencias en el ámbito de la ciencia política; ver, por ejemplo, HELD D., *Democracy and the global order*, Cambridge, Polity, 1995; JAMES A., *The Equality of States. Contemporary Manifestations of an Ancient Doctrine*, in "Review of International Studies", 18, 4, 1992, pp. 377-392; y BULL H., *The Anarchical Society. A Study of Order in International Society*, New York, Columbia University Press, 1977.

operativas e independientes de las demás instituciones y de los Estados. A este propósito, conviene profundizar en lo que Wendt<sup>8</sup> ha vislumbrado, es decir, el actual proceso tecnológico de construcción de un Estado mundial que en definitiva no será otra cosa que la consolidación de las instituciones que tienen la función de garantizar la seguridad de todos los Estados e individuos. A pesar del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas y de la existencia de la Corte Internacional de Justicia y de órganos similares a nivel regional y en ámbitos específicos -como la institución del Tribunal Penal Internacional- ese momento a día de hoy parece muy lejano, aunque no en opinión de Wendt, que habla de unos cien años. En segundo lugar, la naturaleza hegemónica del gobierno del sistema mundial persistirá hasta que no se introduzca en la estructura institucional del sistema mundial un pacto sobre la fundación y la autonomía de las instituciones de autoridad política suprema. Este pacto deberá definir la organización y la distribución de los poderes de la estructura de gobierno mundial, así como la disponibilidad de recursos financieros que permitan a la institución de gobierno lanzar políticas públicas dotadas de eficacia. No obstante, y en un futuro cercano, no es de prever un pacto de esas características. Actualmente, por el contrario, la potencia global es la mayor contribuyente de recursos financieros de programas y políticas mundiales; por dicha razón, está capacitada para influir sobre el destino de los recursos de las organizaciones y de los regímenes económicos internacionales más que cualquier otro Estado.

Es preciso recordar, no obstante, que el término estructura hegemónica de gobierno -antes que estructura *imperial*- se adopta para subrayar el hecho de que el rol principal de gobierno en el sistema internacional -hasta un cambio sustancial del sistema político mundial- deriva y se

---

<sup>8</sup> WENDT A., Why a World State is inevitable, EJIR, 9, 4, 2003, pp. 491-542.

ejercita sobre la base del consenso de los Estados, aunque obviamente no sea éste un consenso universal ni desprovisto de críticas. En el sistema internacional contemporáneo, en particular, el consenso de los seguidores y la legitimidad de la autoridad del líder global dependen en gran medida del ejercicio de esa hegemonía en el marco del multilateralismo o, lo que es lo mismo, en el interior de la estructura formada por las instituciones internacionales, como la ONU, y los regímenes internacionales. Las acciones en el marco del multilateralismo, en efecto, conllevan consenso y recursos suplementarios no materiales a la potencia hegemónica y previenen el agotamiento de los recursos materiales y no materiales. El consenso, no obstante, corre el riesgo de agotarse cuando el líder hegemónico descuida el multilateralismo y viola los procedimientos de las instituciones políticas. Por esta razón, los Estados Unidos están más preocupados por la legitimación multilateral de lo que son capaces de reconocer.

Cuando los gobiernos suscribieron la Carta de las Naciones Unidas, definieron también las condiciones necesarias para considerar la intervención militar y la guerra como actos legítimos. Para ello, y con la única excepción de la autodefensa, se necesita el voto del Consejo de Seguridad autorizando una respuesta militar frente a las amenazas a la seguridad de un Estado, miembro o no de la Organización. Bush intentó en vano que el Consejo de Seguridad aprobase la intervención en Irak. Fracaso porque no pudo demostrar, en el transcurso de las deliberaciones del mismo, las violaciones de los compromisos de desarme adquiridos por el gobierno de dicho país.

Las Naciones Unidas son una importante institución de gobierno del sistema internacional. Su desarrollo forma parte de una tendencia evolutiva de las instituciones políticas mundiales que ha favorecido el

crecimiento civilizado de las Relaciones Internacionales<sup>9</sup>, especialmente el uso de prácticas no violentas en la resolución de conflictos. Estas prácticas están fundadas en reglas y procedimientos -que conjuntamente denominamos multilateralismo- mediante las cuales las crisis y los conflictos internacionales se pueden gestionar sin que su resolución provenga de la acción coercitiva de unos Estados concretos. Estas reglas y procedimientos son fundamentales en la estructura de gobierno del sistema mundial actual y es de interés general mantener la eficacia de la Organización, pero también es cierto que el cambio de la estructura de gobierno del sistema puede conllevar un cambio sustancial de las reglas y de los procedimientos de las Naciones Unidas -sin excluir la sustitución por otra organización- y no viceversa. Por ello, tanto las Naciones Unidas como sus reglas y procedimientos, aunque imperfectas, para ser funcionales deben corresponder suficientemente a la situación de las relaciones políticas y sociales entre los Estados y a la estructura de gobierno constituida por las mismas. Se podrán efectuar reformas importantes de las Naciones Unidas, por tanto, únicamente cuando una serie de grandes cambios transformen radicalmente las relaciones entre los Estados produciendo un nuevo pacto sobre las reglas y los procedimientos de gobierno mundial<sup>10</sup>. Hasta que este cambio no se produzca, no se puede dar una discontinuidad entre el liderazgo global de los Estados Unidos y el funcionamiento de las Naciones Unidas.

Se puede considerar, no obstante, que con la crisis iraquí los Estados Unidos quieran cambiar algo en las Naciones Unidas, ya sea informalmente o *de facto*, sin ninguna revisión de la Carta. Esta intención no es

<sup>9</sup> LINKLATER A., Norbert Elias. The 'Civilizing Process' and the sociology of International Relations, in "International Politics", 41, 1, 2004, pp. 3-36.

<sup>10</sup> Las propuestas de reforma son muchas pero atraen escasamente la atención de los estudiosos. Marco Pedrazzi presenta el análisis más reciente de las propuestas de reforma del Consejo de Seguridad y señala los problemas de la posición de la Unión Europea: PEDRAZZI M., Il dibattito sulla riforma del Consiglio di Sicurezza, in Colombo A., a cura di, L'Occidente diviso, Milano, Università Bocconi Editore, 2004, pp. 187-200.

nueva en absoluto. Los gobiernos norteamericanos han intentado a menudo reforzar su rol global imponiendo prácticas y cambios informales de los procedimientos de Naciones Unidas<sup>11</sup>. Para el gobierno de Bush, la Guerra de Irak es un instrumento para cambiar la estructura de gobierno del sistema mundial, ya sea introduciendo nuevos principios (a saber, el de la intervención contra regímenes desestabilizadores), ya sea reforzando los procedimientos con los que las Naciones Unidas legitiman la acción de la potencia global. El éxito de la iniciativa de Bush de convencer, en octubre de 2003, al Consejo de Seguridad de aprobar la resolución sobre la normalización iraquí ha sido otro movimiento estratégico para reforzar la función de las Naciones Unidas de legitimación de la política estadounidense. A ésta le siguió en junio de 2004 la resolución del Consejo de Seguridad sobre la misión de las Naciones Unidas en Irak. La pregunta que se plantea es, por tanto, la siguiente: ¿Encontrarán los Estados Unidos el consenso de una gran coalición de Estados importantes, incluidos todos los aliados europeos, para cambiar la estrategia de gobierno del mundo? Para hallar una respuesta, analizaremos brevemente la fase actual de la política mundial y de las relaciones transatlánticas según la teoría de los ciclos de las potencias mundiales y del evolucionismo político mundial. El modelo evolucionista de la política mundial que pertenece a la escuela de la teoría hegemónica, de hecho, es útil para nuestro análisis porque tiene en cuenta las relaciones entre el país hegemónico y los aliados europeos dentro de un marco general de cambio político mundial.

---

<sup>11</sup> Courtney Smith ha analizado detalladamente los últimos quince años de relaciones controvertidas de los Estados Unidos con las Naciones Unidas: SMITH C. B., *The politics of U.S.-UN reengagement. Achieving gains in a hostile environment*, in "International Studies Perspectives", 5, 2, 2004, pp. 197-215. Por su parte, Cronin ha analizado estas mismas relaciones desde el punto de vista de los problemas de la coexistencia de hegemonía y multilateralismo: CRONIN B., *The Paradox of Hegemony. America's Ambiguous Relationship with the United Nations*, in "European Journal of International Relations", 7, 1, 2001, pp. 103-130.

## Las fases actuales de la política global y las relaciones atlánticas

George Modelski, el científico político norteamericano que ha desarrollado la teoría de los ciclos largos de la potencia global, ha estudiado el último milenio de política mundial y ha *descubierto* el modelo evolucionista de selección y sucesión del Estado que ejerce el rol de líder global. El modelo se resume en un proceso basado en un mecanismo evolutivo de naturaleza cíclica. Dicho mecanismo tiene una periodicidad de alrededor de cien años y cada ciclo está dividido en cuatro fases: *agenda-setting*, [establecimiento de un programa político] *coalition-building* [construcción de coaliciones], macro-decisiones y ejecuciones. Cada fase tiene funciones específicas en la evolución de las instituciones políticas mundiales, así como en las formas de comportamiento e interacciones entre los Estados<sup>12</sup>. En la fase de *agenda-setting*, el poder del líder global decae; su estrategia de gobierno sobre los problemas mundiales se ve combatida de manera creciente; se plantean nuevos problemas y prioridades como objetivos de la agenda global; las alineaciones y alianzas sufren una creciente insatisfacción; nuevos países aspiran a influir en las políticas y a cambiar las instituciones políticas mundiales. En la fase de *coalition-building*, la concentración global decae más y crece la oposición de los Estados individuales y de los grupos de países que quieren desafiar al líder global; nuevos problemas ocasionan la reorganización de las coaliciones tradicionales y la formación de nuevas alineaciones. La fase de macro-decisiones es un periodo de guerra global, de una duración de más o menos una generación, en la que se contraponen dos coaliciones con el

---

<sup>12</sup> MODELSKI G., From leadership to organization. The evolution of global politics, in Bornschie V. and Chase-Dunn C. (Eds.), *The future of global conflict*, London, Sage, 1999, 11-39 y .MODELSKI G., *Evolutionary World Politics. Problems of Scope and Method*, in Thompson W. R. (Ed.), *Evolutionary interpretations of world politics*, London, Routledge, 2001, pp. 16-29.

objetivo de hacer prevalecer su propia agenda y estrategia de organización global. Una vez terminada la fase de macro-decisiones con la victoria de una coalición, se da inicio a la fase de *ejecución* en la que el líder de la coalición vencedora asume el rol de guía y realiza su estrategia y sus programas de gobierno. Durante esta fase, se crean coaliciones y alianzas para sostener la estructura de gobierno diseñada por los vencedores de la guerra.

El análisis completo de Modelski cubre el pasado milenio para poner de relieve los efectos de los mecanismos evolutivos de la política global. La **Tabla 1** presenta los ciclos largos de pugna por el poder global y de la sucesión del líder global de los últimos cinco siglos. Durante estos siglos, Portugal (1516-1609), la República Holandesa (1609-1714), Gran Bretaña (1714-1815 y 1815-1945) y los Estados Unidos (1945-..) han ejercido el liderazgo del sistema global. Todos ellos, seleccionados en una fase

**Tabla 1: Ciclo de pugna política global**

<b>Agenda - setting (periodos y problemas)</b>	<b>Coalition-building</b>	<b>Macrodecisión (guerra global)</b>	<b>Ejecución (potencia global y país retador)</b>
			1516 Portugal España
1540 Integración	1560 Internacional Calvinista	1580 Guerra Hispano- Holandesa	1606 Rep. Holandesa Francia
1640 Marco político	1660 Alianza Anglo- Holandesa	1688 Guerra de la Gran Alianza	1714 Gran Bretaña I Francia
1740 Revolución Industrial	1760 Comunidad comer- cial	1792 G. de la Revolución y Napoleónicas	1815 Gran Bretaña II Alemania
1848 Revolución del conocimiento	1878 Relación especial Anglo-Americana	1914 I y II guerra mundial	1945 Estados Unidos
1973 Integración	2000 Transición Democrática	2025	2050

Fuente: MODELSKI, G., *op. cit.*, 2001, p. 24.

de guerra global, estaban dotados de los atributos -economía pujante, sociedad democrática, organización y sensibilidad para los problemas globales- necesarios para ejercer el rol de líder durante un ciclo -dos en el caso de Gran Bretaña- de política global.

En la primera mitad de los años setenta, se cumplió la fase de ejecución y ejercicio del programa norteamericano, y se inició una nueva fase de *agenda-setting* en la que se manifestaron los contrastes dentro de las coaliciones existentes, así como nuevas demandas y expectativas de cambio del sistema mundial. A tenor de las indicaciones proporcionadas por Modelski, nuestro análisis de la política internacional contemporánea señala, por ejemplo, entre la mitad de los años setenta y la mitad de los años ochenta, las actividades del Movimiento de los No Alineados y el proyecto de Nuevo Orden Económico Internacional así como, en lo que respecta a la coalición norteamericana, el crecimiento de la tensión en las relaciones transatlánticas en los años setenta y ochenta cuando los gobiernos europeos decidieron diferenciarse de los Estados Unidos en una serie de cuestiones importantes como, por ejemplo, el cambio de las relaciones pan-europeas y de las relaciones con los países árabes. En estas, como en otras cuestiones, los aliados europeos se comprometieron en acciones y objetivos autónomos. Los gobiernos de Europa Occidental, por ejemplo, se comportaron como un único actor en las negociaciones del Proceso de Helsinki, y más tarde, se opusieron a la política de oposición a la Unión Soviética auspiciada por los Estados Unidos. Conviene recordar, a este propósito, lo significativo del enlace del gasoducto siberiano a la red de Europa Occidental y la simbólica participación europea en los Juegos Olímpicos de Moscú. En Oriente Medio, el improductivo diálogo euro-árabe de principios de los años setenta dio paso a la apertura de relaciones preferentes con la OLP, y más tarde, a la política común europea respecto a Oriente Medio. Pero, hay que recordar, especialmente, que los Estados miembros de la Comunidad Económica

Europea lanzaron un proyecto de política exterior común en 1969, y que en 1973 publicaron declaraciones sobre la identidad europea en los asuntos internacionales que pretendían desafiar la coherencia de acción de la alianza atlántica.

En el momento actual, la política global está pasando de la fase de *agenda-setting* a la de *coalition-building*. No hay que sorprenderse, por tanto, del recrudecimiento de las tensiones dentro de la coalición norteamericana en un momento en que los gobiernos europeo y norteamericano deben confirmar o modificar su adhesión a una misma estrategia en circunstancias complejas, como son aquéllas en las que aumenta la presión de coaliciones enfrentadas que sostienen agendas contrapuestas sobre los problemas políticos mundiales. Estas circunstancias implican que los Estados Unidos y los países de la Unión Europea definan en qué medida están de acuerdo con la visión del sistema político mundial y con la agenda global, y qué compromisos están dispuestos a compartir para resolver problemas globales dentro de la actual estructura de gobierno, sin excluir el rol y los procedimientos de Naciones Unidas.

En esta fase de des-concentración del poder, los problemas políticos y económicos son importantes, pero lo son también los problemas sociales y culturales. La cultura -en la forma, por ejemplo, de la adhesión o del rechazo a los principios de la democracia- juega un papel importante en la construcción de coaliciones sobre agendas globales alternativas. Al inicio de esta fase, como han puesto de manifiesto Modelski y Thompson<sup>13</sup>, es inevitable que la alianza formada después de la Segunda Guerra Mundial entorno a los Estados Unidos se enfrente a las tensiones del cambio. Dicha recon-

---

<sup>13</sup> MODELSKI G. and THOMPSON W. R., The long and the short of global politics in the Twenty-first century. An evolutionary approach, in "International Studies Review", I, 2, 1999, pp. 109-140.

figuración concierne a los países del núcleo de la alianza -los Estados Unidos y los Estados de Europa Occidental- pero interesa también a otros países tras la ampliación de la Unión Europea, de la OTAN, del G7/8 (admisión de Rusia) y de la OSCE (México, Corea del Sur). Hace unos años, Modelski y Thompson<sup>14</sup> escribían “..we might imagine the French state serving as a focus for issue-coalitions contesting the merits of policies sponsored by the United States, and as a source of alternative proposals or policy agendas. In the EU/NATO context, such an oppositional stance might find favor, for example, in Germany... In the global/UN context, it might attract support from governments in Africa or the Middle East, for example, or from others responsive to arguments about “Anglo-Saxon” dominance”. [“... Sería concebible un Estado francés que sirviera como foco de coaliciones discrepantes que se opusieran a los méritos de las políticas auspiciadas por los Estados Unidos, y como fuente de propuestas y agendas políticas alternativas. En el contexto de la EU/OTAN, dicha instancia opositora podría tener predicamento, por ejemplo, en Alemania... En el contexto global/ONU, podría concitar el apoyo de gobiernos africanos o de Medio Oriente, por ejemplo, u otros gobiernos que se opongan a los argumentos sobre la ‘dominación anglo-sajona’”].

En esta fase de des-concentración y redefinición de las coaliciones, aunque las decisiones sobre los problemas globales siguen tomándose principalmente dentro de contextos intergubernamentales y multilaterales -y de ahí que el enfrentamiento político dentro de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales se vuelva inevitable- los movimientos no gubernamentales intentan participar en la formación de políticas globales. Por consiguiente, la solución de los contrastes políticos en estas circunstancias debería ser más fácil si las Naciones Unidas y otras organizaciones

---

<sup>14</sup> *Ibidem*, pp. 132.

internacionales estuviesen directamente involucradas en las negociaciones, pero sería más difícil si prevaleciesen los métodos tradicionales de solución de conflictos, como contemplan las interpretaciones inspiradas por Waltz<sup>15</sup> y Huntington<sup>16</sup>.

La reconfiguración de la alianza del líder global se verá acompañada, asimismo, por la formación de contra alineaciones que darán lugar a continuación a una coalición y al surgimiento de la *potencia que desafíe* a la potencia mundial. Desde el siglo XVI, la Europa Atlántica ha sido la zona activa del sistema mundial de la que ha surgido el país retador, pero desde mediados del siglo XIX el Pacífico -desde China y Japón a la parte oriental de los Estados Unidos- ha comenzado a tomar los caracteres de “zona activa” del sistema mundial. En esta parte del mundo se encuentran los países más poblados, las ciudades más grandes y los centros más fuertes del poder productivo. Es de prever, por consiguiente, que el país retador de la actual potencia global pertenezca a esta zona. China, tanto por sus grandes potencialidades industriales y su crecimiento económico<sup>17</sup> como por los conflictos relativos a la política de poder en el Pacífico Occidental y los problemas territoriales -Taiwán y el control de las islas del Mar de China Meridional-, se presenta como el principal candidato al rol de país retador. Más allá de estas razones y del hecho de que nos encontramos en las mismas circunstancias en las que en el pasado tuvo origen el conflicto sobre el liderazgo mundial<sup>18</sup>, se puede formular también la hipótesis de que la próxima contra coalición estará constituida por todos los actores insatisfechos, a saber, los paí-

---

<sup>15</sup> WALTZ K., *Theory of International Politics*, Reading, Addison Wesley, 1979.

<sup>16</sup> HUNTINGTON S. P., *The Clash of Civilizations and the remaking of world order*, New York, Simon & Schuster, 1996.

<sup>17</sup> CASETTI E., *Power Shifts and Economic Development. When Will China Overtake the USA?*, in “*Journal of Peace Research*”, 40, 6, 2003, pp. 661-675.

<sup>18</sup> A saber, el conflicto entre las grandes potencias de Europa -zona activa del sistema en aquel momento- y los Estados Unidos, que era una potencia marítima, industrial y comercial en ascenso.

ses que se opongan al *status quo*, los que están descontentos de los cambios económicos de la actual globalización, los que temen las consecuencias de la democratización y los que tienden al enfrentamiento cultural y al fundamentalismo. Asimismo según Modelski y Thompson<sup>19</sup>, “...*such a counter coalition could increasingly comprise global public or even secret organizations focused on aspects of global politics, such as antiforeign movements or groups attacking the American position in world affairs*”, [Dicha contra coalición podría comprender crecientemente al público global o incluso a organizaciones secretas centradas en aspectos de política global como movimientos anti-emigrantes o grupos que ataquen la postura norteamericana acerca de la política internacional] o lo que es lo mismo, los movimientos del terrorismo global.

Una vez vistos los temas de carácter más general, podemos centrarnos en el punto siguiente en un análisis más específico, es decir, en los problemas a los que los Estados Unidos se enfrentan respecto a la innovación de la política de intervención y a las relaciones transatlánticas.

## La doctrina preventiva y la estrategia global norteamericana

La doctrina de la guerra preventiva de Bush se entiende en este contexto como el propósito del gobierno norteamericano de introducir un nuevo principio político en la estructura y en el programa de gobierno del sistema mundial. Según este principio, cambiar mediante una intervención militar el régimen político de un Estado que ponga en grave peligro la estructura de gobierno del sistema político mundial es una acción política-

---

<sup>19</sup> MODELSKI G. and THOMPSON W. R., op. cit., pp. 134.

mente legítima; la decisión de actuar debe tomarse en un marco multilateral pero, en caso de desacuerdos obstructionistas en el marco multilateral, ésta será responsabilidad del Estado líder del sistema político mundial<sup>20</sup>. EEUU pretende, por tanto, promover una innovación de la política de la intervención del sistema internacional; dicha innovación da un nuevo contenido al programa del liderazgo norteamericano en la actual fase de la política mundial que, como explico en la última parte, es la fase de reconstrucción de las coaliciones en la pugna política global, a saber, en la pugna por el poder de gobierno del sistema mundial.

La doctrina preventiva de Bush es una doctrina política y sostiene algo diferente de lo que implica la doctrina jurídica internacional de la guerra preventiva<sup>21</sup>. La doctrina de Bush, de hecho, no contempla acciones destinadas a bloquear con la fuerza los preparativos de una guerra o acciones militares inminentes que un Estado pretende infligir a otro. El gobierno norteamericano, en efecto, ha sostenido que el gobierno iraquí de Saddam Hussein tenía una política militar que contemplaba una producción de armas de destrucción masiva desproporcionada respecto a las necesidades de seguridad del país y que dicha política -si bien no encaminada a llevar a cabo una agresión a corto plazo- estaba manifiestamente destinada a propósitos agresivos. Al mismo tiempo, el gobierno norteamericano parece haber tenido en cuenta dos conocimientos adquiridos por las ciencias políticas. Por una parte, se afirma que los dictadores suelen desarrollar sus propias fuerzas armadas para hacer su régimen más seguro respecto a las amenazas internas antes que para preparar una agresión externa. Por otra parte, se ha demostrado asimismo -por ejemplo a

---

<sup>20</sup> Sobre la responsabilidad de las grandes potencias y la moral agency al respecto de los problemas actuales de la única gran potencia de hoy en día, ver BROWN C., "Do great powers have great responsibilities? Great powers and moral agency, "Global Society", 18, 1, 2004, pp. 5-20.

<sup>21</sup> Sobre la justificación jurídica de EEUU como "razonable evolución de posiciones formales bien consolidadas", ver VENTURINI G., Europa e Stati Uniti di fronte all'evoluzione del diritto internazionale, in Colombo A., a cura di, L'Occidente diviso, Milano, Università Bocconi Editore, 2004, pp. 175.

partir de los análisis de la teoría de la paz democrática<sup>22</sup>- que los dictadores son menos previsible y controlables por las instituciones nacionales y por el ambiente interno que los líderes democráticos. Los dictadores pueden fácilmente cambiar el rumbo de la fuerza militar de objetivos internos a agresiones externas. Los Estados en los que se lleva a cabo sistemáticamente la represión interna son más propensos a la agresión externa<sup>23</sup>.

La doctrina preventiva de Bush, no obstante, manifiesta una orientación propia de los Estados Unidos hacia un tipo específico de potencial agresión internacional, aquélla que proviene de los Estados que no aceptan la organización política mundial en la que están insertados y amenazan con llevar a cabo acciones violentas orientadas a socavar la estructura de gobierno del sistema político mundial<sup>24</sup>. En la perspectiva de los gobiernos norteamericanos de los últimos decenios, estos Estados -definidos por primera vez como *rogue states* [Estados canallas] por el presidente norteamericano Ronald Reagan a principios de los años ochenta<sup>25</sup>- tienen una fuerza militar superior a sus necesidades de seguridad, están gobernados por líderes agresivos e imprevisibles, y tienen conexiones con movimientos políticos y organizaciones terroristas que quieren derrocar la estructura de gobierno del sistema mundial. Por estas razones, los *rogue states* contemporáneos son considerados por los Estados Unidos mucho más peligrosos que sus enemigos -los Estados comunistas y *revolucionarios*- del tiempo de la guerra fría. Estos se oponían al orden polí-

<sup>22</sup> RUSSETT B., *Grasping the democratic peace*, Princeton, Princeton University Press, 1993; RUSSETT B., *The liberal peace. Interdependence, democracy and international conflict, 1950-1985*, in "Journal of Peace Research", 33, 1, 1996, pp. 11-28; HUTH P. K. and ALLEE T. L., *The Democratic peace and territorial conflict in the twentieth century*, Cambridge University Press, 2002.

<sup>23</sup> CAPRIOLI M. and TRUMBORE P. F., *Identifying 'Rogue' States and Testing their Interstate Conflict Behavior*, in *EJIR*, 9, 3, 2003, pp. 377-406.

<sup>24</sup> BROWN C., *Reflections on the 'War of terror', 2 years on*, in "International Politics", 41, 1, 2004, 51-63; KEGLEY C. W. and RAYMOND G. A., *Global terrorism and military pre-emption. Policy problems and normative perils*, in "International Politics", 41, 1, 2004, pp. 37-51.

<sup>25</sup> ONWUDIWE I. D., *The globalization of terrorism*, Aldeshot, Ashgate, 2001.

tico internacional mediante movimientos sociales o bien llevando a cabo acciones de violencia convencional.

Oponerse activamente y de diversas formas a los Estados que de forma decidida se niegan a respetar las reglas y las instituciones políticas mundiales que otorgan a los Estados Unidos el rol principal de gobierno del sistema mundial siempre ha sido la política de los gobiernos norteamericanos contemporáneos. Bush ha reaccionado a la política de Saddam con la guerra pero, como han hecho en el pasado sus predecesores en casos similares -por ejemplo contra Irán y Libia- habría podido recurrir a otros instrumentos. La preferencia de Bush por la guerra se puede explicar por la mayor eficacia de este tipo de acciones respecto a otras en relación a un régimen como el de Saddam Hussein que en los últimos decenios ha hecho un amplio uso de la fuerza militar -la guerra contra Irán y la invasión de Kuwait- y ha interrumpido la acción de las Naciones Unidas con la expulsión de los inspectores de la Agencia Internacional de la Energía Atómica. El argumento que sostenemos aquí, no obstante, es que la elección de Bush de intervenir militarmente se debe a la utilidad prevista de la intervención militar no sólo en relación al régimen iraquí sino también desde la perspectiva de la necesaria revisión de la estrategia conjunta de gobierno del sistema mundial. Con esta revisión los Estados Unidos pretenden adoptar la intervención preventiva para hacer frente a los problemas de la estructura de gobierno mundial de ahora en adelante porque la estabilidad de dicha estructura está amenazada por gobiernos y organizaciones que hacen uso del terrorismo global y de otros instrumentos no convencionales.

Lo que denominan *terrorismo global* es la práctica de sujetos cuyas acciones violentas están destinadas a debilitar la base de los recursos materiales y simbólicos del rol global de los Estados Unidos, como la solidaridad entre los Estados Unidos y los gobiernos aliados y amigos. Estos sujetos tie-

nen su base en la periferia del sistema -fuera de los Estados cuyos gobiernos tienen roles centrales en la estructura de gobierno del sistema mundial- y están conectados, a veces temporalmente, a gobiernos que son adversarios a la estructura de gobierno del sistema tales como el iraní Jomeinista y post-Jomeinista, el afgano de los Talibanes y el libio de Gadafi<sup>26</sup>. A partir de principios de los años ochenta se realizaron actos de terrorismo contra representaciones diplomáticas y ciudadanas de los Estados Unidos y contra empresas económicas privadas principalmente norteamericanas en diversas partes del mundo. En los años noventa, las organizaciones islámicas declaradamente integristas han tomado el liderazgo del terrorismo global y sus acciones han culminado en los atentados contra las embajadas norteamericanas de Kenia y Tanzania en enero de 1999, contra las torres del World Trade Center de Nueva York y el Pentágono de Washington el 11 de septiembre de 2001, y contra los trenes en Madrid el 11 de Marzo de 2004.

Socavar la hegemonía norteamericana golpeando la economía del país e introduciendo las condiciones para disociar el Estado hegemónico de sus seguidores, es sólo una parte de la estrategia de los movimientos islámicos integristas; a esto le acompaña el objetivo de provocar la formación de una coalición de gobiernos contrarios a la hegemonía norteamericana, especialmente en las regiones de países de cultura islámica, o sea en el denominado Gran Oriente Medio, desde Marruecos hasta Pakistán. Como ya he señalado<sup>27</sup>, los primeros efectos del terrorismo global sobre la hegemonía norteamericana después de los atentados de septiembre de 2001 han sido contradictorios. Por una parte, el gobierno norteamericano ha sometido a sus principales aliados a

---

<sup>26</sup> El terrorismo global es la respuesta a los gobiernos del centro del sistema mundial; en otras palabras, son actividades pertinentes a la competencia de la fractura centro-periferia que caracteriza la política mundial junto a la competencia de la fractura económica norte-sur: ATTINA, F., *El sistema político globale...*, pp. 128-137.

<sup>27</sup> *Ibidem*, pp. 182-185.

la tensión de la demanda de una fuerte solidaridad en la lucha contra el terrorismo global, pero esta demanda -más allá de las declaraciones políticas y de alguna iniciativa concreta dentro de la ONU- ha producido reservas más que convergencias respecto a la estrategia de combatir el terrorismo preferentemente con instrumentos militares. Por otra parte, la unión de los países del Gran Oriente Medio y de la periferia del sistema mundial alrededor del objetivo de la crisis de la estructura jerárquica de gobierno del sistema no se ha verificado hasta ahora en la medida prevista por las organizaciones terroristas aunque el anti-americanismo haya crecido en muchas partes del mundo.

La solidaridad en la lucha contra el terrorismo, no obstante, ha funcionado al menos hasta el punto de recavar el consenso necesario para la intervención de la ONU bajo mandato norteamericano en Afganistán. Tras haber provocado de este modo la caída del régimen de los Talibanes, directamente implicado en el terrorismo global, Bush esperaba que la ONU legitimase las acciones multilaterales bajo mandato norteamericano, incluida la guerra, que proponían para eliminar el régimen de Saddam Hussein calificado como peligroso para la estructura de gobierno mundial. Bush no logró obtener la legitimación multilateral que recibió en el caso de Afganistán, ni tan siquiera proclamando incautamente el peligro de la existencia de armas de destrucción masiva en Irak cuando los inspectores no habían todavía concluido su misión. Los Estados Unidos decidieron seguir, a pesar de todo, con el apoyo de una coalición que ha sido esgrimida como legitimación multilateral de su actuación. ¿Ha sido un movimiento estratégico burdo y aventurado, completamente equivocado y contraproducente para el liderazgo norteamericano del sistema político mundial?, ¿o acaso la resolución de Bush tiene en consideración cambios recientes en la política de intervención y problemas críticos del sistema político mundial -o sea el terrorismo global- y se espera el consiguiente aval de los aliados para esta innovación Estadounidense en la política de intervención preventiva?

## La política de intervención en el contexto mundial actual

**E**n los casi sesenta años de liderazgo mundial norteamericano tras la segunda guerra mundial, se han contabilizado 18 casos de cambio de régimen y/o de gobierno ocasionado por una intervención militar externa **Tabla 2**. El dato es ofrecido por la investigación de Tanisha Fazal<sup>28</sup> hasta el 1992 y por un análisis previo del autor de este ensayo sobre los años 1993-2003. A estos años pertenecen los casos de la intervención de la OTAN en Kosovo/Serbia en el 2000 -que provocó la caída de Milosevic-, la intervención de las Naciones Unidas bajo mandato norteamericano en Afganistán en el 2001 -que provocó la caída del régimen de los Talibanes- y la guerra en Irak en 2003. A diferencia de los otros casos, la intervención norteamericana en Irak y la intervención de las Naciones Unidas bajo mandato norteamericano en Afganistán han sido decisivas para responder a una reconocida amenaza a la estabilidad de la estructura de gobierno internacional en la asunción de que dicha estabilidad era necesaria para la seguridad de todos los Estados del sistema mundial y, por ende, un bien público mundial que representa la responsabilidad moral de quien tiene un papel importante en el gobierno internacional. Contrariamente a la intervención en Afganistán, decidida como reacción legítima a la coalición entre los Talibanes y Al-Quaeda, responsables del atentado del 11 de septiembre, la intervención en Irak se decidió para llevar a cabo una acción preventiva con la que reforzar la estructura de gobierno del sistema político mundial sin evidencia de conexión entre el régimen iraquí y el terrorismo global.

---

<sup>28</sup> FAZAL T. M., *Born to Lose and Doomed to Survive: State Death and Survival in the International System*, Stanford University, Phd Dissertation, 2001

**Tabla 2: Cambios de régimen/líder provocados por una intervención militar externa (1946-2003)**

	<b>Año</b>	<b>Estado blanco</b>	<b>Cambio de régimen (R) o de líder (L)</b>	<b>Actor/es externos y consecuencia principal de la intervención</b>
1.	1947	Bulgaria	R y L	Invasión soviética y creación del régimen comunista
2.	1948	Hungría	R y L	La Unión Soviética instaura el gobierno comunista
3.	1948	Rumanía	R y L	La Unión Soviética instaura el gobierno comunista
4.	1951	Nepal	R y L	Rebeldes provenientes de India instauran la monarquía nepalí
5.	1954	Guatemala	R y L	Estados Unidos intervienen para proteger los bienes norteamericanos
6.	1956	Hungría	L	Nagy reducido por la Unión Soviética
7.	1974	Chipre	L	Makarios depuesto provisionalmente por un golpe de estado griego
8.	1975	Camboya	L	LoI Nol depuesto por fuerzas Chinas y Vietnamitas
9.	1979	Uganda	L	Amín depuesto tras la invasión de Tanzania
10.	1979	Rhodesia	L	Gran Bretaña interviene para controlar las elecciones
11.	1979	Afganistán	R y L	Amin asesinado tras la invasión soviética
12.	1979	Camboya	R y L	Intervención vietnamita e instauración de un gobierno títere
13.	1982	Líbano	R y L	Invasión israelí e instauración de un régimen amigo
14.	1983	Granada	L	Invasión norteamericana para "proteger a los estudiantes de medicina"
15.	1989	Panamá	L	Invasión norteamericana depone a Noriega y lo extradita por droga
16.	1990	Líbano	L	Siria obliga al General Auoun a la rendición
17.	2000	Serbia	R y L	Intervención de la OTAN en Kosovo y fin del régimen de Milosevic
18.	2001	Afganistán	R y L	Intervención ONU bajo mandato USA derroca el régimen de los Talibanes
19.	2003	Irak	R y L	Intervención de los EEUU pone fin al régimen de Saddam Hussein

Resulta evidente que la intervención militar para cambiar el régimen de un país es frecuente en el sistema internacional contemporáneo. Los numerosos casos de intervención que han cambiado los regímenes internos no han provocado una reacción adecuada de las instituciones del sistema político internacional respecto a la violación de la soberanía. En el 51% de los casos, además, la intervención ha sido perpetrada por las dos grandes potencias: los Estados Unidos (Guatemala 1954; Granada 1983; Panamá 1989; Serbia 2000; Afganistán 2001, Irak 2003) y la Unión Soviética (Bulgaria 1947; Hungría 1948; Rumanía 1948; Hungría 1956; Afganistán 1978). En el sistema internacional contemporáneo, en definitiva, a diferencia de la *seguridad física* de los Estados como condición de supervivencia a los intentos de conquista por parte de los demás Estados<sup>29</sup>, la *seguridad política* de los Estados como condición de inmunidad del régimen interno y de la soberanía constitucional de los Estados a partir de intervenciones externas no es un bien, ni un derecho firmemente protegido por las instituciones de gobierno del sistema mundial. En este punto, no obstante, quiero hacer hincapié en el hecho de que en la política internacional contemporánea, las intervenciones militares para cambiar un régimen político se añaden a otras formas de intervención dentro de los Estados soberanos que en el pasado -aunque se practicaban- se consideraban jurídica y políticamente ilegítimas y que hoy en día no lo son. Por esta razón, planteo la hipótesis de que nos encontramos en un contexto en el que se está produciendo una *policy innovation* del sistema político mundial por la que se puede considerar legítima la intervención necesaria para hacer frente a problemas del sistema mundial que están causados, no por comportamientos agresivos o por amenazas de agresión hacia el exterior, sino por comportamientos y políticas internas de gobierno que tienen efectos directos e indirectos sobre el resto del sistema.

---

<sup>29</sup> ATTINÀ F., La sicurezza degli stati nell'era dell'egemonia americana, Milano, Giuffrè, 2003.

En el transcurso de los últimos años, de hecho, además del consenso sobre la doctrina de la intervención humanitaria -es decir, de la intervención para limitar guerras internas y para neutralizar a gobernantes responsables de crisis humanitarias<sup>30</sup>- y del consenso sobre el caso afgano de intervención contra el terrorismo global, se abrió un debate sobre la legitimidad de acciones multilaterales destinadas a contener las consecuencias externas de las políticas de gobierno ineficaces e irresponsables. La corrupción, la pobreza y la represión, que son el resultado de acciones y omisiones de gobierno ineficaces e irresponsables, han sido reconocidas como las causas de determinados problemas -por ejemplo, migraciones masivas y crimen transnacional- que desestabilizan a otros países y a todo el sistema de Relaciones Internacionales<sup>31</sup>.

Esta concepción del riesgo de desestabilización internacional deriva tanto de la interdependencia del mundo actual -como sostiene, por ejemplo, Buzan<sup>32</sup>- como por la naturaleza solidaria cada vez más presente en la sociedad internacional contemporánea en la que, a diferencia de la sociedad salida de Westfalia, algunos tipos de intervención se han convertido en legales y legítimos. Las crisis humanitarias internas y la difusión externa de los problemas subsiguientes a estas crisis han sido objeto de acciones e intervenciones de grupos de países y organizaciones internacionales en diversas partes del mundo. Dichas acciones han tomado distintas formas que van desde intervenciones no militares -como programas de ayuda económica y técnica, por ejemplo, ayuda a las fuerzas de seguridad locales- a operaciones militares -como las llevadas a cabo recientemente en Europa (los Balcanes) y África (Liberia

---

<sup>30</sup> El último ejemplo contundente fue la intervención de la OTAN en Kosovo en el 2000. Otra intervención contundente y fallida fue la de Somalia en 1999.

<sup>31</sup> Países como Colombia (droga y criminalidad), Albania (criminalidad), Somalia, la Serbia del periodo de Milosevic y recientemente Liberia, son claros ejemplos.

<sup>32</sup> BUZAN B., *From international to world society? English School theory and the social structure of globalisation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, pp. 219.

y el Congo se hallan entre los últimos casos de una larga serie)-. Incluso si las acciones están reguladas frecuentemente por acuerdos bilaterales o multilaterales que a veces incluyen al gobierno del Estado objeto de acción, se trata siempre de formas de intervención en los asuntos internos de un Estado que, *de facto* o *de iure*, ocasional o sistemáticamente, consensuada o forzosamente, reducen la autoridad del gobierno de dicho Estado.

En el sistema mundial actual, en definitiva, encontramos tres nuevas formas de intervención: las intervenciones con fines humanitarios, las que tienen por objeto contener la exportación de problemas, y las intervenciones con el fin de conservar la estabilidad del gobierno del propio sistema mundial. Al contrario del gran consenso sobre la intervención con fines humanitarios y el creciente acuerdo sobre acciones destinadas a impedir la exportación de los problemas de Estados fallidos *-failed states-*, el consenso sobre acciones militares de prevención en el Estado que pone en riesgo la estabilidad del sistema político mundial es, como poco, bajo y dudoso. Los Estados Unidos desean que ese consenso sea más amplio y fuerte, y que permita llevar a cabo acciones legítimas contra los Estados que ellos denominan *rogue states*, especialmente si les considera explícita o implícitamente colaboradores con el terrorismo global. Tras declarar durante años su resolución a actuar contra los *rogue states*, los Estados Unidos de Bush han decidido actuar en Irak porque este país, desde su punto de vista, correspondía a la imagen de país que puede ser un objetivo legítimo de intervención preventiva. Esto se justifica -según el gobierno norteamericano- en base a la relación directa e inversa que existe entre la conservación del régimen del Estado objeto de intervención, y la conservación de la estructura de gobierno del sistema internacional. Poner fin al primero, es necesario para salvaguardar la estabilidad del segundo, puesto que es un bien público del sistema político mundial. La doctrina preventiva norteamericana implica, no obstante, que -cualquiera que sean las características nacionales (dictadura, represión, ineficacia) y cualquiera que sea el comporta-

miento exterior (sostén del terrorismo, violaciones graves del derecho internacional, posesión de armas de destrucción masiva) de los Estados objeto de dicha intervención-, la condición que determina la intervención es que dichos Estados amenacen la estabilidad de la estructura de gobierno mundial porque irresponsable, alevosa y violentamente obstaculizan de manera grave al Estado líder de la estructura en cuestión.

El éxito de la tentativa norteamericana de introducir esta forma de prevención -es decir la intervención militar en un Estado soberano para cambiar el régimen o el gobernante- entre los principios del sistema político mundial depende de algunas condiciones que pondré de relieve a continuación. Estas condiciones comprenden el acuerdo de los Estados más importantes del sistema (ver *infra*), el apoyo de los países que siguen a los Estados Unidos como aliados, y la inclusión de este principio en los mecanismos de la estructura de gobierno del mundo, en particular en los procedimientos de las Naciones Unidas. En otras palabras, ello depende de la inclusión de este principio en la estrategia del líder global -y por consiguiente en la estructura de gobierno del sistema político mundial- sobre la cual converge un gran número de países, incluidos los Estados europeos que son los principales aliados del Estado hegemónico.

## Europa y la prevención

Europa se ha visto sorprendida por la cuestión de la legitimidad de la doctrina de la prevención planteada por el gobierno norteamericano ya que los gobiernos europeos siempre se han atenido al concepto jurídico de guerra preventiva. Según dicho concepto, el recurso a la intervención armada es legítimo sólo cuando es urgente proteger un país de una amenaza explícita de agresión. En los últimos años, si bien han organiza-

do una fuerza común de intervención rápida que debería operar también en caso de crisis vinculadas a las políticas de regímenes agresivos, los gobiernos europeos no se han adherido a la doctrina de los *Estados canallas* porque no han percibido la amenaza de gobiernos dictatoriales e irresponsables del mismo modo en que lo han percibido los gobiernos norteamericanos. Otro tema estrechamente relacionado a éste divide a Estados Unidos y Europa. Se trata de la estrategia considerada justa para afrontar los problemas creados por gobiernos ineficaces y por Estados en condiciones de atraso económico, represión política y conflicto social, un conjunto muy vasto dentro del cual los Estados Unidos sitúan el común denominador de los *Estados canallas* que para ellos -no para los europeos- son el *verdadero* factor crítico.

Los gobiernos norteamericanos siempre han preferido adoptar una estrategia de medidas específicas basada en acuerdos bilaterales hacia los gobiernos ineficaces y Estados en condiciones de atraso económico, represión política y conflicto social, por ejemplo, la erradicación del tráfico de droga mediante la ayuda a las fuerzas del orden locales, como en el caso de Colombia, o bien la mejora de las condiciones económicas renegociando acuerdos comerciales, como en el caso de México. Aunque los gobiernos norteamericanos han lanzado a veces programas de cooperación regional -la Alianza para el Progreso del presidente Kennedy en Latinoamérica, el proyecto MENA del presidente Clinton para Oriente Medio y el Norte de África, o el reciente proyecto de cooperación en el Gran Oriente Medio- esta estrategia es sin duda muy poco apreciada por Washington<sup>33</sup>. Los europeos, por el contrario, han elaborado una preferencia por acuerdos multilaterales y programas regionales de cooperación económica acompañados de la cláusula de condicionalidad

---

<sup>33</sup> Otra cosa, obviamente, fue el Plan Marshall con el que se intentaba consolidar la coalición vencedora de la Segunda Guerra Mundial.

política<sup>34</sup>. En el contexto actual, el debate sobre la doctrina de la prevención ha demostrado que, en general (es decir, a excepción, por ejemplo, de Blair, Berlusconi y Aznar) los europeos no están dispuestos a abandonar su opción estratégica, ni preparados para amparar esta nueva estrategia de la prevención. Incluso para hacer frente a dictadores irresponsables y *Estados canallas*, los europeos prefieren conservar los regímenes económicos, políticos y sociales existentes hasta el momento en que los programas de cooperación - como, por ejemplo, el proyecto de un área de cooperación en el Mediterráneo<sup>35</sup> y el reciente programa de la política de vecindad<sup>36</sup>- produzcan desarrollo económico y, por consiguiente, la distensión de las tensiones políticas y sociales. Según los norteamericanos, por el contrario, cuando la situación no permite esperar que los programas de cooperación resuelvan la inestabilidad regional y hagan inocuos los gobiernos irresponsables, puede ser necesario recurrir inmediatamente a la intervención militar.

La estrategia europea de cooperación regional se aplica también a los problemas de seguridad. La Europa actual tiene un sistema de seguridad regional en el que todos los gobiernos son socios, luego gestionan conjuntamente la seguridad mediante instituciones multilaterales que favorecen el concepto de una seguridad cooperativa e integradora<sup>37</sup>. Por consiguiente,

---

<sup>34</sup> FELIU L., Human rights and the Barcelona Process, in Attinà Fulvio and Stavridis Stelios. (Eds.), *The Barcelona Process and Euro-Mediterranean issues from Stuttgart to Marseille*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 67-95; ZANGER S. C., Good governance and European aid. The impact of political conditionality, "European Union Politics", 1, 3, 2000, pp. 293-317; y SMITH K., The use of political conditionality in the EU's relations with Third countries. How effective?, in "European Foreign Affairs Review", 3º, 2, 1998, pp. 253-274.

<sup>35</sup> PANEBIANCO S. (Ed.), *A new Euro-Mediterranean cultural identity*, London, Frank Cass, 2003.

<sup>36</sup> ATTINÀ F. e ROSSI R., (Eds.), *European Neighbourhood Policy. Political, Economic and Social Issues*, Catania, The Jean Monnet Centre "Euro-Med", 2004.

<sup>37</sup> ATTINÀ F., The European Security Partnership, NATO and the European Union, in "The European Union Review", 6, no.2, 2001, pp. 135-151; y ATTINÀ F. e REPUCCI S., ESDP and the European regional security partnership, in Holland Martin (Ed.), *Common foreign and security policy. The first ten years*, London, Continuum, 2004, pp. 58-77.

para los europeos, los acuerdos regionales antes que las alianzas militares tradicionales son la vía preferente para la solución de los problemas de seguridad. El modelo de seguridad europeo puede ser exportado a otras regiones. En concreto, los europeos han optado por añadir una nueva visión de la seguridad relativa a su región junto a la visión tradicional de la seguridad internacional. Esta última se resume en el “dilema de la seguridad”, es decir, en la falta de toda confianza en el adversario en lo que respecta a la conservación de la relación de fuerzas y la posibilidad de alcanzar una solución pacífica del conflicto de intereses. Esto implica, por lo tanto, la preparación del uso de la fuerza contra todo posible riesgo o amenaza a la seguridad nacional y provoca, a nivel regional, la formación de sistemas de alianzas militares contrapuestas. Tras las experiencias de los últimos cuarenta años, los europeos han abandonado el sistema de alianzas contrapuestas y están próximos a construir una seguridad regional común. No obstante, no han abandonado la garantía de seguridad basada en estar dispuestos a utilizar la fuerza en lo que respecta a gobiernos no fiables o no dispuestos a participar en un sistema asociado de seguridad cooperativa. Los Estados Unidos, por el contrario, consideran las sistematizaciones regionales de seguridad como condiciones subordinadas a sus intereses de líder, por lo que hacen un mayor uso de acuerdos militares bilaterales. La diferencia de rol dentro de la estructura de gobierno del sistema político mundial, en efecto, se debe tener siempre presente a la hora de explicar las diferencias entre Europa y Estados Unidos respecto a los problemas políticos mundiales, incluyendo los de la seguridad y la prevención.

También es cierto, no obstante, que en los últimos tiempos los gobiernos europeos han reconocido los profundos cambios en curso en la dimensión de la seguridad del sistema internacional en general y en Europa y sus alrededores en particular, y han optado por una política

común incluso en el sector militar<sup>38</sup>. La experiencia de las relaciones con la Serbia de Milosevic con ocasión de la crisis de Kosovo, sumada a la dura experiencia del fracaso europeo a la hora de gestionar el hundimiento de la federación yugoslava, ha situado a los europeos frente al problema de los riesgos de la seguridad provocados por conflictos de baja intensidad que tienen un gran potencial desestabilizador. Después de la experiencia de la gestión del enfrentamiento militar existente durante la guerra fría -que asociaba la ofensiva y la carrera de armamentos a las negociaciones y a los acuerdos sobre el control de esos mismos armamentos-, y tras la experiencia del Proceso de Helsinki y la creación de la OSCE -que puso en práctica el conjunto de mecanismos, instrumentos y prácticas que permitieron una seguridad cooperativa, conjunta y progresiva-, la visión europea de la seguridad debe contemplar en la actualidad la necesidad de políticas de defensa comunes -más que nacionales- para hacer a crisis en las que se insertan gobiernos y grupos armados -a veces grupos terroristas- que tienen una lógica no convencional de la guerra y del uso de la violencia armada. Estas experiencias han sido decisivas a la hora de empujar a los europeos a acelerar la formación de la Política de Defensa Común y lanzar la primera doctrina estratégica europea, contenida en el documento *A secure Europe in a Better World*<sup>39</sup>. La definición de las características de la Política de Defensa Común y la creación de sus estructuras, no obstante, han sido abordadas posteriormente en los documentos concluyentes de los Consejos Europeos, conocidos como “Conclusiones de la Presidencia”, y en sus anexos. En dichos documentos, se han definido los objetivos, los órganos y los procedimientos decisorios de la Política de Defensa Común, las capacidades militares y civiles comunes, así como las relaciones con los demás Estados europeos y de la Alianza

38 LONGO F., Il ruolo della politica europea di difesa e di sicurezza comune, in Colombo A. a cura di, L'Occidente diviso, Milano, Università Bocconi Editore, 2004, pp. 69-102.

39 Redactado por el Alto Representante para la Política Exterior Común, Javier Solana, este documento fue aprobado por el Consejo Europeo el 12 de diciembre de 2003.

Atlántica<sup>40</sup>. Esta implantación no fue modificada por la revisión del artículo 17 del Tratado de la Unión Europea, llevado a cabo en Niza en febrero de 2001, y fue confirmada por el proyecto de Constitución Europea que dedicaba mucho espacio a la defensa común sin dar grandes pasos adelante sino consolidando los consensos alcanzados.

Los redactores del proyecto de Constitución europea profesaban una visión *comunitarista* del mundo, como todos los redactores de constituciones movidos por el objetivo simbólico de la afirmación de la soberanía de la entidad política que éstas configuran. Como hemos dicho, de hecho, la visión *comunitarista* excluye cualquier consideración de un sistema político mundial dotado de estructuras de gobierno y roles de autoridad. El mundo, según los mandatarios europeos, está formado por pueblos entre los que se debe desarrollar una solidaridad y respeto recíprocos. Por esta razón, la visión del mundo de los mandatarios europeos se puede definir incluso como moderadamente *pluralista y no-estatocéntrica* -los sujetos del sistema político mundial son también sujetos distintos al Estado-. Además de utilizar el término *pueblos* antes que Estados, los mandatarios europeos hacen referencia a los derechos humanos, a los derechos de los menores y a otros valores no estrictamente estatistas. En su conjunto, la Unión se compromete a contribuir a la paz y a la seguridad -o lo que es lo mismo, a bienes que pertenecen a la visión tradicional del sistema de Estados- pero también al desarrollo sostenible de la Tierra y al comercio libre y equitativo -que son, por el contrario, bienes de naturaleza social- así como la eliminación de la pobreza y la tutela de los derechos humanos, en particular de los derechos de los menores -que son bienes de naturaleza fundamentalmente individual-. En este mundo constituido por pueblos e individuos, no obstante, la Unión

---

<sup>40</sup> ATTINÀ F., La politica di sicurezza e difesa dell'Unione Europea. Il cammino dopo il trattato di Amsterdam, Artistic & Publishing Company / CeMISS, Roma, 2001.

quiere participar como cualquier otro sujeto internacional, es decir, afirmando y promoviendo por todos los medios sus valores e intereses. En definitiva, una visión *combinada* de la seguridad que sigue teniendo la impronta de la visión de Europa como una potencia civil pero que no excluye la defensa militar de los intereses y de los valores europeos, como se explicita firmemente en el documento *A secure Europe in a Better World*<sup>41</sup>. La visión *comunitarista* del proyecto de Constitución europea, no obstante, estaba fundada sobre todo en la apelación a una rigurosa observancia y desarrollo del derecho internacional y de los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Si los pueblos son ciertamente sujetos dotados de iguales derechos, los mandatarios europeos han pasado por alto que el sistema político mundial está hecho de Estados que son sujetos desiguales que han constituido organizaciones y regímenes para el gobierno de ámbitos de actividad -régimen económico y monetario internacional o régimen comercial internacional- en el que la diferencia también es jurídica, por ejemplo, con el diferente peso de sus respectivos votos.

## Consideraciones finales

**E**l impacto del terrorismo global y de la guerra de Irak sobre el futuro de la estructura de gobierno del sistema global y de la estrategia de la potencia global será objeto de muchos análisis. En esta ocasión he planteado una interpretación lejana a la común interpretación de la guerra de Irak como un error del gobierno norteamericano dominado por los *neo-cons* [neo-conservadores]. La interpretación aquí avanzada viene por el contrario sugerida por aquellas teorías de la política mundial que reconocen la lógica de la estructu-

---

<sup>41</sup> BISCOP S., *The European Security Strategy. Implementing a Distinctive Approach to Security*, in "Sécurité & Stratégie", Royal Defence College (IRSD-KHID), Brussels, Paper No. 82, 2004.

ra hegemónica de gobierno del sistema político mundial y plantean el problema de su dinámica institucional. Desde esta perspectiva, he intentado demostrar que los actores del sistema político mundial están expuestos al cambio de la estrategia de gobierno del sistema mundial cuando surgen nuevos problemas de estabilidad de la estructura. Los intentos de cambiar la estructura de gobierno, sin embargo, están sujetos a procesos de larga duración. Estructura y programa de gobierno, en suma, son dos ámbitos diferentes -si bien interdependientes- que en el análisis científico deben ser reconocidos y adecuadamente estudiados. En definitiva he hecho hincapié en las tensiones que el cambio del programa de gobierno plantea dentro de la coalición dominante. Los enfrentamientos entre Estados Unidos y Europa, la iniciativa de gobiernos como el francés o la propia Comisión Europea<sup>42</sup>, expresan la complejidad de un momento en el que los dos niveles tienden a ser confusos. La cooperación trasatlántica, sin embargo, sigue siendo importante<sup>43</sup>, lo que indica que los propósitos de cambio de la estrategia de gobierno de los Estados Unidos no son tales como para provocar la ruptura, sino que sitúan a los aliados europeos frente a la necesidad de considerar los vínculos del contexto actual en el que se está produciendo la redefinición de las coaliciones y que pueden tomar la forma de una nueva contra alineación incluso en su propia composición, ya que podría no estar formada exclusivamente por Estados. ■

---

<sup>42</sup> Ésta ha expresado repetidamente su preocupación por las diferencias existentes en asuntos que contraponen la opinión de la Unión Europea con la de los Estados Unidos, como el proceso de paz en Oriente Medio, el Tribunal Penal Internacional, las minas anti-persona, las armas biológicas, la ratificación del Protocolo de Kyoto o, en la actualidad, la guerra de Irak: MONTELEONE C., *Le relazioni transatlantiche e la sicurezza internazionale*, Milano, Giuffrè, 2003.

<sup>43</sup> La cooperación en la lucha contra el terrorismo, por ejemplo, sigue siendo importante; la cooperación en Afganistán es continua y el compromiso europeo para la reconstrucción afgana representa más del 50% de las contribuciones totales durante el periodo 2002-2006; la cooperación en los Balcanes se ha intensificado y la Unión Europea desarrolla en la actualidad un papel más activo; en el curso de los diez últimos años, además, el diálogo entre las dos partes ha sido sostenido por el marco formal de la Nueva Agenda Transatlántica, en la OTAN, en cuyo seno se ha llegado a un acuerdo para el envío de instructores en el Irak post-Saddam.

## Bibliografía

- ATTINÀ F., The European Security Partnership, NATO and the European Union, in "The European Union Review", 6, no.2, 2001, pp. 135-151.
- ATTINÀ F., La politica di sicurezza e difesa dell'Unione Europea. Il cammino dopo il trattato di Amsterdam, Artistic & Publishing Company / CeMISS, Roma, 2001.
- ATTINÀ F., Il sistema politico globale. Introduzione alle relazioni internazionali, Roma-Bari, Laterza, 2003.
- ATTINÀ F., La sicurezza degli stati nell'era dell'egemonia americana, Milano, Giuffrè, 2003.
- ATTINÀ F. e REPUCCI S., ESDP and the European regional security partnership, in Holland Martin (Ed.), Common foreign and security policy. The first ten years, London, Continuum, 2004, pp. 58-77.
- ATTINÀ F. e ROSSI R., (Eds.), European Neighbourhood Policy. Political, Economic and Social Issues, Catania, The Jean Monnet Centre "Euro-Med", 2004.
- BISCOP S., The European Security Strategy. Implementing a Distinctive Approach to Security, in "Sécurité & Stratégie", Royal Defence College (IRSD-KHID), Brussels, Paper No. 82, 2004.
- BROWN C., Do great powers have great responsibilities? Great powers and moral agency, "Global Society", 18, 1, 2004, pp. 5-20.
- BROWN C., Reflections on the 'War of terror', 2 years on, in "International Politics", 41, 1, 2004, pp. 51-63.
- BULL H., The Anarchical Society. A Study of Order in International Society, New York, Columbia University Press, 1977.
- BUZAN B., From international to world society? English School theory and the social structure of globalisation, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.
- CAPRIOLI M. and TRUMBORE P. F., Identifying 'Rogue' States and Testing their

- Interstate Conflict Behavior, in *EJIR*, 9, 3, 2003, pp. 377-406.
- CASSETTI E., Power Shifts and Economic Development. When Will China Overtake the USA?, in "Journal of Peace Research", 40, 6, 2003, pp. 661-675.
- CRONIN B., The Paradox of Hegemony. America's Ambiguous Relationship with the United Nations, in "European Journal of International Relations", 7, 1, 2001, pp. 103-130.
- CUTLER A. C., The 'Grotian Tradition' in International Relations, in "Review of International Studies", 17, 1, 1991, pp. 41-65.
- FAZAL T. M., Born to Lose and Doomed to Survive: State Death and Survival in the International System, Stanford University, Phd Dissertation, 2001.
- FELIU L., Human rights and the Barcelona Process, in Attinà Fulvio and Stavridis Stelios. (Eds.), *The Barcelona Process and Euro-Mediterranean issues from Stuttgart to Marseille*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 67-95.
- GILPIN R., *War and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.
- HELD D., *Democracy and the global order*, Cambridge, Polity, 1995.
- HUNTINGTON S. P., *The Clash of Civilizations and the remaking of world order*, New York, Simon & Schuster, 1996.
- HUTH P. K. and ALLEE T. L., *The Democratic peace and territorial conflict in the twentieth century*, Cambridge University Press, 2002.
- JAMES A., The Equality of States. Contemporary Manifestations of an Ancient Doctrine, in "Review of International Studies", 18, 4, 1992, pp. 377-392.
- KEGLEY C. W. and RAYMOND G. A., Global terrorism and military pre-emption. Policy problems and normative perils, in "International Politics", 41, 1, 2004, pp. 37-51.
- KRASNER S. D. (Ed.), *International Regimes*, Special issue of "International Organization", XXXVI, 3, 1982.
- LINKLATER A., Norbert Elias. The 'Civilizing Process' and the sociology of International Relations, in "International Politics", 41, 1, 2004, pp. 3-36.
- LONGO F., Il ruolo della politica europea di difesa e di sicurezza comune, in

- Colombo A. a cura di, *L'Occidente diviso*, Milano, Università Bocconi Editore, 2004, pp. 69-102.
- MODELSKI G., *Long Cycles of World Leadership*, in Thompson W. R. (Ed), *Contending Approaches to World System Analysis*, London, Sage, 1983, pp. 115-140.
- MODELSKI G., *From leadership to organization. The evolution of global politics*, in Bornschier V. and Chase-Dunn C. (Eds.), *The future of global conflict*, London, Sage, 1999, pp. 1-39.
- MODELSKI G., *Evolutionary World Politics. Problems of Scope and Method*, in Thompson W. R. (Ed.), *Evolutionary interpretations of world politics*, London, Routledge, 2001, pp.16-29.
- MODELSKI G. and THOMPSON W. R., *The long and the short of global politics in the Twenty-first century. An evolutionary approach*, in "International Studies Review", I, 2, 1999, pp. 109-140.
- MONTELEONE C., *Le relazioni transatlantiche e la sicurezza internazionale*, Milano, Giuffrè, 2003.
- MURPHY C.F., *The Search for World Order. A Study of Thought and Action*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1985.
- NYE J. S., *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*, New York, Basic Books, 1990.
- ONWUDIWE I. D., *The globalization of terrorism*, Aldeshot, Ashgate, 2001.
- PANEBIANCO S. (Ed.), *A new Euro-Mediterranean cultural identity*, London, Frank Cass, 2003.
- PEDRAZZI M., *Il dibattito sulla riforma del Consiglio di Sicurezza*, in Colombo A., a cura di, *L'Occidente diviso*, Milano, Università Bocconi Editore, 2004, pp. 187-200.
- RASLER K. and THOMPSON W. R., *The great powers and global struggle 1490-1990*, Lexington, Kentucky University Press, 1994.
- RUSSETT B., *Grasping the democratic peace*, Princeton, Princeton University Press, 1993.

- RUSSETT B., The liberal peace. Interdependence, democracy and international conflict, 1950-1985, in "Journal of Peace Research", 33, 1, 1996, pp. 11-28.
- SMITH C. B., The politics of U.S.-UN reengagement. Achieving gains in a hostile environment, in "International Studies Perspectives", 5, 2, 2004, pp. 197-215.
- SMITH K., The use of political conditionality in the EU's relations with Third countries. How effective?, in "European Foreign Affairs Review", 3º, 2, 1998, pp. 253-274.
- VENTURINI G., Europa e Stati Uniti di fronte all'evoluzione del diritto internazionale, in Colombo A., a cura di, L'Occidente diviso, Milano, Università Bocconi Editore, 2004, pp. 173-186.
- ZANGER S. C., Good governance and European aid. The impact of political conditionality, "European Union Politics", 1, 3, 2000, pp. 293-317.
- WALTZ K., Theory of International Politics, Reading, Addison Wesley, 1979.
- WENDT A., Why a World State is inevitable, EJIR, 9, 4, 2003, pp. 491-542.





**E**n este primer número de la Colección de Estudios Internacionales, se aborda un tema de gran interés: la práctica de la intervención en la política internacional. Dicha práctica está teniendo una influencia innegable en las relaciones entre los Estados Unidos y sus aliados europeos. En el estudio de Fulvio Attinà pueden distinguirse tres partes. La primera introduce una reflexión sobre el concepto de estructura de gobierno del sistema político mundial. Éste concepto –desatendido por los internacionalistas– es importante para comprender la innovación que los Estados Unidos pretenden incorporar en las reglas de juego; la parte central trata sobre la doctrina de la prevención y sobre la cuestión de la intervención militar para cambiar el régimen interno de los Estados; la última parte dirige su atención al análisis de las relaciones transatlánticas, que en la actualidad se ven negativamente influenciadas por el propósito de los Estados Unidos de cambiar las normas del sistema establecidas por él mismo.

---

**F**ulvio Attinà es Catedrático de Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Sociales en la Universidad de Catania. Ha desarrollado una amplia actividad como miembro de diversos consejos científicos de revistas especializadas, así como de órganos o asociaciones académicas europeas. Entre sus últimos libros, bien como autor o editor, figuran: *European Neighbourhood Policy: Political, Economic and Social Issues* (2004), *El Sistema Político Global: Introducción a las Relaciones Internacionales* (2003) y *La sicurezza degli stati nell'era dell'egemonia americana*, (2003).

---



Universidad  
del País Vasco

Euskal Herriko  
Unibertsitatea

Nazioarteko  
Ikasketen  
Katedra



Cátedra  
de Estudios  
Internacionales



Bizkaiko Foru Aldundia  
Diputación Foral de Bizkaia