

El mundo en 1994: mutación y desorden

Pere Vilanova,
Catedrático
de Ciencia Política,
Universitat de Barcelona.
Profesor de
la Fundació CIDOB

Cuando se analiza someramente lo sucedido en el mundo en 1994, la confusión parece ser la primera reacción natural. En efecto ¿qué tienen en común la revuelta de Chiapas en enero, con la masacre de Markale (mercado de Sarajevo) en febrero, la masacre de Rwanda en verano, los altibajos del proceso de paz en Oriente Medio (masacres incluidas), la restauración democrática en Haití, la desbandada de Naciones Unidas en Somalia y la crisis de la democracia en Italia? Muchas cosas o ninguna, caben las dos respuestas. Pero antes de intentar responder a este interrogante, conviene tomar una serie de precauciones metodológicas, puesto que implícitamente parecemos partir de una constatación tan aparentemente obvia como poco convincente: los hechos de 1994 aquí mencionados no tienen una lógica relacional, son una prueba viva del caos y el desorden, y ello demuestra el desorden del sistema internacional actual. *En contraposición* (aunque no se dice explícitamente) con el sistema internacional anterior, bipolar, que en cambio y a pesar de sus injusticias, era estable y ordenado. Nadie puede negar las diferencias visibles (y enormes) entre el sistema actual y el de la Guerra Fría, pero ¿eran tan diferentes? Cualquier lector puede acudir a las hemerotecas y mirar el resumen del año de cualquiera de ellos entre 1945 y 1989 para ver que una gran mutación estructural global del sistema internacional es compatible con una sorprendente similitud en la proliferación de desastres concretos.

Es un lugar común empezar hoy en día todo análisis del sistema internacional haciendo una referencia a la caída del muro de Berlín, en noviembre de 1989, añadiendo algunas referencias al concepto del llamado Nuevo Orden Internacional. Sin embargo, la tendencia común entre los analistas a medida que pasa el tiempo, se resume en la constatación de la inexistencia de cualquier atisbo de orden internacional, en la proliferación de conflictos -a veces denominados “nuevos” sin serlo- y la confirmación de “nuevas amenazas” de las que no se llega a precisar el antídoto o los medios para su neutralización. En el fondo, la dificultad objetiva de nuestro tiempo, en la actualidad, a mediados de la década de los noventa, es tan evidente como difícil de *explicar de modo sistemático*. ¿Cómo operar para entender el sistema internacional?

Un repaso a algunos hechos significativos del año 1994, acompañado de un intento de sistematización e interpretación de los mismos, parece ser un paso previo para la simple posibilidad de *comprender* lo que está sucediendo.

Ante todo, hay que admitir una premisa esencial: el tránsito de un sistema internacional estructurado a otro sistema internacional -inmediatamente posterior

en el tiempo- es un proceso más largo y complejo de lo que pudiera parecer a primera vista. En este sentido, conviene retener como plausible la hipótesis de que las dificultades que tenemos para describir de modo acabado el actual sistema internacional, resultan de la dificultad efectiva que plantea su descripción, simplemente porque está en mutación. En una mutación que parte de la destrucción del sistema bipolar, para ir en el futuro a un sistema de otro tipo del que resulta difícil saber *ahora* sus componentes *estructurales estables*. A pesar de que estamos en una fase histórica transitoria, el mundo contemporáneo puede ser definido en términos de sistema político internacional, o simplemente *sistema internacional*.

Ello nos obliga a una previa -aunque breve-reflexión sobre el instrumental analítico al alcance del investigador en temas internacionales. En efecto, se utiliza comúnmente el concepto de *sistema internacional* partiendo de una noción básica de *sistema* aplicada a las ciencias sociales en general, y a la ciencia política y las relaciones internacionales en particular. Esta noción básica se resume así: entendemos por sistema todo conjunto formado por elementos distintos, pero interrelacionados entre sí de tal modo que la o las acciones de uno o varios de dichos

elementos se deja sentir en el conjunto del sistema. En otras palabras, la acción indi-

vidual de un elemento sin ninguna repercusión en el conjunto es una posibilidad altamente improbable. Desde este punto de vista, no cabe duda ninguna de que el mundo contemporáneo es efectivamente un sistema. No puede ser descrito de otra manera. Acotemos como primera constatación que es un sistema que: a) efectivamente, es distinto del sistema históricamente anterior; b) es un sistema inestable, del que nos resulta muy difícil establecer características estructurales estables, y por tanto, es un sistema inestable porque expresa *una etapa histórica de transición*; c) ello explica la dificultad de definir estructuralmente (con la implícita componente de *estabilidad que ello comporta*) cómo será el sistema internacional futuro, llamado a ser el sucesor histórico del sistema bipolar.

Este tipo de formulación nos lleva a una segunda reflexión, que parte de una constatación crítica: no es necesariamente cierto que el actual

sistema en mutación sea tan radicalmente distinto del que hemos dejado atrás a partir de 1989, ni tampoco que los actuales problemas, conflictos y tensiones del sistema mundial sean *radicalmente nuevos*.

En efecto, la mayor parte de mapas que exponen el estado del mundo a mediados de la década de los noventa, ya sean especializados, ya a nivel de divulgación, presentan un cuadro de conflictos en curso que incluyen Centroamérica, amplias zonas de África, Oriente Medio, Sudeste Asiático y focos de violencia en Europa Occidental. Por supuesto, hay notorias novedades en ello, y en particular en el mapa centroeuropeo y de la ex Unión Soviética. Pero, salvando estas novedades, muchos conflictos existían ya durante la Guerra Fría, y formaban parte estructuralmente del sistema bipolar. Por consiguiente, uno de los trabajos que los analistas tienen por delante es un análisis detallado de las tendencias de continuidad y cambio en las distintas partes del sistema internacional. Continuidad y cambio tanto en casos de conflictos como en zonas relativamente pacíficas o menos conflictivas del sistema. A continuación, o paralelamente, se deben considerar los nuevos problemas y los nuevos conflictos. En tercer lugar, únicamente analizando todo ello a lo largo de un período de tiempo suficientemente significativo, se podrán establecer tendencias en la evolución del conflicto.

Una cierta descripción del sistema bipolar, como sistema vigente entre 1947 y 1987 o 1989 (la propia determinación exacta del fin de dicho sistema se presta a debate), debería esforzarse en corregir un equívoco cada vez más arraigado en la cultura política dominante. El sistema bipolar no era un sistema ordenado y estable, gracias a la suma cero derivada del enfrentamiento/equilibrio entre los bloques. Era más bien un sistema con una componente relativamente estable -la anteriormente citada- y algunas componentes altamente conflictivas. La ecuación centro-periferia, según la cual al centro correspondería la parte estable y a la periferia las partes conflictivas, sería un resumen de esta afirmación. Lo interesante del sistema bipolar era su capacidad polivalente de mantener la estabilidad y de gestionar determinados conflictos simultáneamente. Por ejemplo, y como caso paradigmático, resulta significativo que

“El mundo contemporáneo puede ser definido en términos de sistema internacional”

durante la llamada *segunda Guerra Fría*, los bloques consiguieran poner en pie una dinámica tan altamente desestabilizadora para el conjunto del sistema como lo fue la crisis de los euromisiles, y a la vez fueran capaces de mantener bajo un férreo control fáctico toda la política de *arms control* relativa a los arsenales de armas nucleares estratégicas. Pero a la vez, en la misma etapa histórica (entre los años 1977 y 1987) la periferia del sistema contempló la eclosión de conflictos efectivos de muy diversa naturaleza. La crisis de Centroamérica, con la revolución sandinista y la guerra civil en El Salvador, pertenecerían a una categoría de conflictos regionales clásicos en el sistema bipolar, como conflictos de intermediación en la Guerra Fría, en la que los bloques tienen intereses considerados vitales, estrategias obvias y formas de intervención directa. Pero otros conflictos, aparecidos en la misma época, tienen una naturaleza matizadamente diferente. La caída del sha y el auge del jomeinismo en Irán, la complejidad del conflicto de Afganistán, los enfrentamientos entre China, Vietnam y Camboya, la guerra entre Irak e Irán, son casos distintos, porque son conflictos en los que su núcleo esencial escapa parcial o totalmente a las claves clásicas del mundo bipolar y, casi todos ellos, anuncian fenómenos conflictivos de nuevo tipo. El jomeinismo planteó en su día un arduo problema tanto a Estados Unidos como a la Unión Soviética. La guerra Irán-Irak contempló, en el fondo, un posicionamiento común de ambas superpotencias en favor de Irak, cuestión que apareció con toda su fuerza en la crisis y guerra del Golfo en 1990-1991. El complejo caso de Oriente Medio merecería por sí solo un largo análisis. Es un conflicto con varias componentes relativamente autónomas, de desigual intensidad según distintos momentos históricos. Pero se inicia prácticamente con la Guerra Fría, aunque por razones distintas. Se mantiene con tenacidad, y con sucesivas guerras efectivas, durante cuatro décadas. Entra en un punto de inflexión a partir de finales de 1991, por causas directamente ligadas a la resolución del conflicto del Golfo, y se instala en un régimen de inestabilidad creciente a partir de 1993, con una aterradora combinación de esperanzas suscitadas por un proceso de paz basado en actos decididos y concesiones tangibles por ambas partes, y provocaciones terroristas que probablemente irán en aumento.

En esta perspectiva, se podría afirmar, cinco años después de la caída del muro de Berlín, que la novedad no reside en que en la actualidad se produzcan conflictos en la periferia, o que estos conflictos sean nuevos en la secuencia temporal (pues algunos ya existían). La novedad radicaría en que la desaparición de la componente estable del conflicto bipolar Este-Oeste, deja los conflictos en curso (nuevos o viejos) sometidos a su estricta dinámica interna, o a su dinámica regional, sin o con muy poca capacidad de influencia moderadora exterior. Es en este terreno donde el fracaso de las expectativas suscitadas por el derecho internacional, por Naciones Unidas y por algunos actores internacionales relevantes, es más visible. Y esta constatación se ha podido percibir en un plazo de tiempo extremadamente breve, lo cual da una idea de su gravedad.

En este punto puede resultar útil retomar una vieja premisa de análisis del sistema internacional, aplicable a 1994. Contra una creencia muy generalizada de que el sistema internacional es un sistema "caótico", "sin un centro decisorio", "desordenado", características que, por cierto, ya se predicaban del sistema internacional durante el sistema bipolar, quizá sería oportuno recuperar la idea de un sistema sometido a tendencias contradictorias, que se podrían agrupar (salvando los necesarios matices) en una línea de tendencias al orden y otra línea de tendencias al desorden, con predominio -hasta hoy- de éstas últimas. Un sistema que además siempre ha mantenido parcelas geográficas y/o temáticas bajo un cierto régimen estabilizado y regulado (de hecho, aunque no siempre con reglas formales). Ejemplos de ello podrían ser el proceso comunitario europeo (en sentido amplio), el régimen de control de las armas nucleares y algunos otros.

Si estas tendencias al orden y al desorden no son nuevas -ya estaban presentes en el sistema bipolar-, ¿dónde está la novedad? Por un lado las tendencias al desorden parecen haber aumentado, simplemente por un doble fenómeno: ante todo, porque algunos conflictos actuales presentan formas que tenemos dificultad para interpretar, aunque los percibimos como altamente amenazadores; en segundo lugar, como ya se ha dicho, porque algunos conflictos no tan nuevos se han librado de la limitada (pero efectiva) capacidad de control que sobre ellos ofrecía uno u otro de los

bloques del sistema bipolar, y muestran síntomas de ir a peor. Ahora bien, las referencias básicas detrás del orden y el desorden no han cambiado, son las de siempre, aunque ahora se expresan de modo diferente. Por ejemplo, siguen vigentes los principios motores de las relaciones internacionales: los actores se mueven en función del interés (expresado con mayor o menor claridad, de manera más o menos sostenida en el tiempo), la fuerza o la amenaza de la fuerza (también en sentido amplio, dentro de una amplia gama de posibilidades) rigen las relaciones entre dichos actores, y las relaciones de poder y de hegemonía entre las partes (principio *vertical*) dominan sobre otras pautas de actuación. Siguen presentes en el sistema internacional, aunque *de forma subordinada*, las tendencias a la regulación. El derecho internacional, en las relaciones entre Estados y entre éstos y las organizaciones internacionales, por ejemplo, no necesita de mayores comparaciones del déficit de su eficacia con la eficacia del derecho público estatal o subestatal. Pero negar el valor relativo de esta componente ordenada y ordenadora del sistema internacional que es el derecho internacional, con todas sus limitaciones e insuficiencias, negar su valor de referencia, es algo que no entra en el terreno de lo razonable. La nueva ampliación de la Unión Europea, que ya eleva a quince el número de sus miembros, no ocupa un lugar eminente en muchos de los análisis sobre 1994, quizá porque no es una noticia suficientemente mala. Pero el pesimismo ambiental en nuestras opiniones sobre el estancamiento del proceso comunitario no debería oscurecer la importancia de esta ampliación, la consolidación del proceso que ello implica, y la irreversibilidad de una dinámica que, con todos sus defectos, ha consolidado uno de los regímenes parciales más estables del sistema internacional.

A partir de 1989, con todo, la constatación de la necesidad de renovar el instrumental analítico aplicable al sistema internacional aparece como una urgencia inaplazable. Y sin embargo, en un contexto cambiante, con un sistema en plena mutación, no es de extrañar la prudencia de los analistas, pues el mayor riesgo es el de extrapolar situaciones concretas, casos específicos, para convertirlos en tendencias

“Si las tendencias al orden y al desorden no son nuevas ¿dónde está la novedad?”

generalizadas capaces de generar nuevos paradigmas. Llama la atención la vida efímera de algunas tentativas individuales de producción de nuevos paradigmas, de grandes esquemas explicativos del sistema internacional sobre la base de un esquema general simple, visualizable, como lo era el sistema bipolar (quizá más en apariencia que en su realidad compleja). La mediática propuesta sobre “el fin de la historia”, de F. Fukuyama, parece haber desaparecido de la escena intelectual. Un síntoma de la fugacidad de la tentativa de Fukuyama aparecía implícitamente en las primeras respuestas de este autor ante las primeras críticas recibidas. Las reacciones de Fukuyama -parece que sucedió hace un siglo, pero en realidad este debate forma parte sustancial del sistema en mutación al que nos estamos refiriendo- oscilaron entre dos polos. Un polo que podríamos llamar *de baja intensidad teórica*, y que consistió en negar toda ambición teórica a su primer artículo (“El fin de la historia”), afirmando que era el resultado de unas notas para una charla ante un grupo de hombres de negocios. La repercusión a su publicación habría sorprendido al propio autor. En realidad, el hecho es que Fukuyama expresa en su artículo una propuesta de interpretación del sistema internacional en mutación, expone una hipótesis sobre las conclusiones a extraer de la crisis de la Unión Soviética, y se aventura a decir

que ni nacionalismos ni fundamentalismos pueden ser un desafío global de comparable importancia. En el debate posterior, breve y no muy estructurado (ni por parte del autor ni de la de sus críticos), Fukuyama se desplaza al otro extremo, y su reflexión no sólo pretende adquirir *un perfil teórico alto*, sino que pretende desplazarse del terreno de la teoría de las relaciones internacionales -o el debate sistémico- al de la filosofía, con referencias que pretenden situarle en el terreno de un debate con Hegel, la noción de sujeto de la historia y la racionalidad colectiva del género humano. Ni una cosa, ni otra. Simplemente, en la actualidad, a cinco años de la caída del muro de Berlín, se puede retener del caso Fukuyama su capacidad mediática de expresar el optimismo de la ecuación *fin del comunismo = advenimiento de un nuevo orden global*. Probablemente, la debilidad de Fukuyama, y de aquello que él expresaba en su

momento, residía en una premisa muy arraigada en la política exterior de sucesivas administraciones de Estados Unidos: los conflictos, el desorden, los problemas del mundo sólo tenían explicación en clave de subversión soviética, con una grave subestimación de la función estructural del conflicto a escala mundial, y de sus causas -estructurales- de tipo económico, social y cultural.

Más tarde, en 1993, Samuel Huntington plantea su hipótesis (no una tesis, puesto que una tesis es una hipótesis demostrada) del conflicto de civilizaciones, según la cual, en el presente y en el futuro, las raíces de los conflictos del sistema internacional no serán ni económicos ni ideológicos, sino de cultura “global”, de civilización. Ante todo, la pretensión de que las raíces económicas de los conflictos han desaparecido es una afirmación tan arriesgada que su negación o cuestionamiento no requiere mayor polémica. Pero resulta más compleja la utilización que parece hacer Huntington de las nociones de ideología y de civilización y/o cultura. Todo parece indicar que la noción de ideología, para este autor, sería aplicable al cuerpo doctrinal del comunismo y del fascismo histórico, pero no a lo que comúnmente aceptamos como tal en su sentido más clásico. Por lo que hace referencia a la noción de civilización, es evidente que remite a una noción cultural amplia, en la que se superpondrían elementos religiosos, lingüísticos, étnicos y de tradición histórica. Así, identifica como más importantes a las siguientes: occidental, confuciana, japonesa, islámica, hindú, eslavo-ortodoxa, latinoamericana y africana. Diversos autores, como sucedió con Fukuyama, han reaccionado con viveza ante los aspectos más visibles de esta nueva tentativa profetista, fenómeno relativamente frecuente en la tradición académica norteamericana. Pero el debate plantea puntos de interés. Por un lado nos obliga a explicar -y resulta más complejo de lo previsto- las razones aparentemente obvias que destruyen el argumento de Huntington: qué es civilización, qué es cultura, por qué no se puede simplificar la realidad hasta que sus elementos manipulados “cuadren” con la demostración buscada. En el fondo, este autor plantea una tentativa de descripción nueva de las tendencias al desorden a escala global, una cierta visión de un futuro anárquico (en palabras de R.D. Kaplan) muy inmediato.

Pero podemos aceptar el terreno de Huntington para evaluar la situación de la ex Unión Soviética. A tres años de su desaparición como Estado, esto es, como actor unitario -¡y de tamaña importancia!- en el sistema internacional, la ex Unión Soviética debería ser el centro de las preocupaciones de todo analista del sistema internacional. No porque sea el único centro de interés, sino porque concentra prácticamente la casi totalidad de las novedades en el proceso de mutación en curso a escala internacional. Y es probablemente en el terreno de lo nuevo donde hay que buscar las nuevas claves de interpretación del sistema en gestación. ¿Por qué razón? Una, muy importante, es que la desaparición del bloque soviético, de la URSS y de sus satélites, como componente estructural del sistema bipolar (en el eje horizontal Este-Oeste), no comportaba la desaparición material ni de sus territorios, ni de sus gentes, ni de su potencial de conflictos acumulados, tanto los derivados de la herencia comunista, como los derivados de raíces históricas anteriores, a los que hay que añadir finalmente los que se plantean en toda transición. Por tanto, esta sustitución de un elemento identificado del sistema bipolar (el “bloque soviético”) por un conjunto fragmentado, heterogéneo, sometido a dinámicas disgregadoras sin una única lógica de cambio, tenía desde sus comienzos un potencial de crisis global imposible de prever en todas sus dimensiones. Ahora bien, a lo largo del último año, ha sido bien patente un doble fenómeno: por un lado, una voluntad de consolidación de un nuevo estatuto de gran potencia por parte de Rusia, y por el otro, la tendencia a reforzar este estatuto en la escena mundial sobre la base de un relativo endurecimiento de Rusia ante ciertos fenómenos internacionales específicos. Cuestión que, de confirmarse, plantea un nuevo caso de estudio sobre la relación conflictiva entre la política interior y la política exterior. O entre las causas domésticas de determinadas modificaciones en la política exterior de los Estados. En efecto, en 1994 parece confirmarse el abandono por parte de Rusia de un cierto seguidismo hacia Occidente (en general) y Estados Unidos (en particular), política que fue muy corriente en la etapa final de Gorbachov y que Yeltsin asumió como elemento de su política global en los dos primeros años de su mandato. La crisis de los Balcanes -sobradamente analizada en anteriores ediciones de este Anuario

CIDOB-, o las polémicas surgidas en torno al crecimiento/ampliación de la Alianza Atlántica, el proceso comunitario europeo, la tormentosa y poco útil evolución del Consejo de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), y algunos casos más, ilustran el potencial destabilizador de un posible *nuevo bipolarismo*. En este sentido, el hecho es que las antiguas democracias populares, sin entrar ahora a analizar en profundidad los detalles de la polémica sobre su tendencia acelerada hacia Europa Occidental, se muestran ansiosas de obtener de Occidente garantías no sólo económicas, sino político-militares específicas, y obviamente, su presencia en el Consejo de Europa no es suficiente. La crisis desatada en Chechenia a finales de diciembre no puede sino confirmar los temores que aceleran dicha tendencia. Pero también es un hecho que la reacción rusa a las tendencias occidentalistas de las ex democracias populares parece adoptar un tono cada vez más *soviético*, argumentando que un reforzamiento de una alianza militar de la que Rusia no formase parte, sería objetivamente percibida -o susceptible de serlo- como una amenaza. Ahora bien, si se confirmase la hipótesis del neobipolarismo, incluyendo la voluntad rusa de hegemonizar una cierta área de influencia, ¿sobre qué bases podría hacerlo? Una respuesta podría darse en el terreno militar, pero ello sólo parece practicable -y aun, con muchos

“Los serbios han desarrollado, en los últimos cinco años, un proceso de paranoia colectiva”

interrogantes- dentro de Rusia, y no fuera, ni siquiera en el ámbito de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), frente a Ucrania y muchas otras ex repúblicas soviéticas. Otra respuesta, más ambiciosa, menos coactiva, basada en una genuina capacidad de liderazgo e influencia, habría que buscarla en un terreno que no estaría muy alejado de lo que Huntington ha llamado *civilización*, bajo la etiqueta eslavortodoxa. A primera vista, el papel jugado por Rusia en los Balcanes, desde su vistosa irrupción en dicho escenario a lo largo precisamente de 1994, apuntaría hacia esta dirección. Por un lado, Rusia tiene allí una presencia bajo formato de Naciones Unidas, en diversos dispositivos militares y civiles, pero, por el otro, apoya a fondo y con discursos polivalentes (según el interlocutor a quien va dirigido) la posición serbia, y así lo perciben los serbios. ¿Cuál es el “cemento” de dicha influencia? La lengua, la

tradición eslava, la religión ortodoxa (en su naturaleza “civilizatoria”, puesto que no estamos ante poblaciones estrictamente religioso-practicantes). Ello se confirmaría con la actitud griega ante el conflicto, la de Bulgaria también. Pero no todos los eslavos pueden ser incluidos en esta dinámica (por ejemplo, Ucrania), ni mucho menos generalizar a nivel de toda la ex Unión Soviética o su componente europea. La polémica está abierta, pero tiene una base real, que de ir en aumento puede implicar un enorme potencial destabilizador: ¿existe un bloque eslavortodoxo liderado por Rusia? En caso afirmativo: ¿tiene un proyecto global, un programa a escala de sistema internacional?, ¿de qué tipo? En la respuesta a estas preguntas jugará un papel determinante la política interior rusa, la servidumbre de un calendario institucional y electoral aún muy destabilizado, la tentación -por su supuesta rentabilidad electoral- de adoptar en política exterior cada vez más tendencias del tipo aquí apuntadas en política interior (“restablecer la grandeza de Rusia”, “hacernos respetar”, “la amenaza amarilla, musulmana, etc.”).

Ahora bien, si la hipótesis de la noción de civilización, en sentido complejo, puede parecer útil para delimitar las bases del resurgimiento de un cierto “bloque eslavortodoxo” liderado por Rusia, es entre otras cosas por la debilidad de otros instrumentos

analíticos más a la usanza del sistema bipolar, incluyendo las tentativas de explicación por determinismos económicos o historicistas.

En otros casos, apuntados por Huntington, la hipótesis no se sostiene. No sólo en el caso de una supuesta “civilización africana”, o del borroso perfil de los casos “confuciano” o “japonés”, sino incluso en el caso del islam. Occidente, a cinco años de su inmersión en el proceso de mutación global, parece seguir buscando algún o algunos elementos amenazantes claramente identificables, que sean percibidos como tales por nuestras opiniones públicas y que, por ello, cumplan una de las funciones de toda amenaza: cohesionar al colectivo. Y éste es uno de los segmentos más confusos del proceso de mutación en curso: la dificultad no estriba en “encontrar amenazas”, o en pretender que son nuevas cuando no lo son (ni el narcotráfico, ni los fenómenos migratorios

por razones económicas o políticas, ni la degradación medioambiental, ni el mismo radicalismo islámico datan de los años noventa). La dificultad estriba en definir su verdadera naturaleza, las dimensiones exactas en que deben ser percibidas, y las políticas de respuesta a ellas, para prevenir inseguridad a corto plazo y generar seguridad a largo plazo. En el fondo, si bien es cierto que todos los casos recién enumerados son, de un modo u otro, objetivamente portadores de incertidumbres (y por ello, potencialmente, de amenaza), la mayor dificultad reside en la incapacidad de los Gobiernos y organismos internacionales -todos- de encontrar y coordinar políticas de respuesta que sean efectivas y que sean creíbles ante las opiniones públicas.

Aquí es donde el problema aparece con toda su crudeza, porque los instrumentos de respuesta heredados del sistema bipolar, más o menos presididos por un sistema de alianzas político-militares (la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en particular), tienen una credibilidad cada vez menor en el terreno de los fenómenos arriba citados. La estructura militar de la OTAN no sirve para prevenir las migraciones, ni siquiera el narcotráfico, ni tampoco el terrorismo. Por ello, cuando Huntington, u otros, concluyen su diagnóstico sobre el mundo actual con una llamada a mantener una superioridad militar, convencional y nuclear, así como una fuerte cohesión política y económica, está expresando una reacción sobradamente repetida en la historia, particularmente en épocas de grandes mutaciones en el sistema global. Pero ello tiene más que ver con invocaciones rituales, o ideológicas, que con un intento de identificar los problemas realmente relevantes del mundo contemporáneo y su posible tratamiento. También es obvio que, en épocas de mutación, los grupos humanos relativamente homogéneos tienden a encerrarse en sí mismos y a buscar seguridad en una cohesión de grupo por el camino más corto: acentuando las amenazas exteriores, sobre todo las más próximas en el espacio geográfico y cultural. Todavía algunos analistas, entre nosotros, achacan exclusiva o principalmente esta actitud a Occidente, que se estaría inventando nuevos enemigos globales porque no sabe vivir sin ellos. Sin negar esta funcionalidad de la manipulación de la noción de enemigo global -necesaria para, si se puede,

evitar recortes excesivos en los gastos militares, etc.-, el fenómeno de retraimiento es hoy prácticamente universal. Los serbios han desarrollado, en los últimos cinco años, un formidable proceso de paranoia colectiva, hasta el punto de que el colectivo social -con excepciones que han tenido que optar por el exilio- vive convencido de la existencia de una conspiración mundial para exterminar al pueblo serbio. Lo cual facilita que el régimen de Milosevic no necesite ser realmente dictatorial, las elecciones sean relativamente competitivas, subsistan espacios de libertad de opinión (aunque cada vez más marginales), y todo ello en una perspectiva cada vez más clara de victoria total, puesto que las diplomacias occidentales se alinean cada vez más con la posición de la diplomacia francesa de levantar las sanciones, reconocer los hechos consumados y premiar al agresor. La *realpolitik* ha regresado con fuerza al corazón del sistema internacional.

En el caso del islam, por su parte, la noción de civilización es ambivalente, porque efectivamente designa un conjunto humano muy amplio, relativamente cohesionado por una componente histórico-religiosa -el islam-, con un núcleo específico radicado en el nacionalismo panárabe y, a la vez, con muchas tendencias disgregadoras internas. Y no es cierto -o no se ha demostrado hasta hoy- que el fundamentalismo islámico, que es una parte específica y limitada del mundo musulmán actual, sea hoy día hegemónico en términos numéricos. Como tampoco lo es que la única línea de contradicción en el mundo islámico sea la que separa fundamentalismo de islam moderado. Siempre han existido luchas internas en el islam, literalmente desde los primeros califas. Desde hace mucho tiempo, y en particular en el siglo XX, la divisoria entre shiíes y sunitas no se superpone a radicales y a moderados, porque aunque el shiismo es una versión ciertamente más radical del cuerpo doctrinal del islam, también en su seno existen corrientes diferentes. En el campo sunita no sólo hay una larga tradición de tradicionalismo, sino también de integrismo, que a su vez tiene dos expresiones: la institucional (el poder en Arabia Saudí) y la militante (los Hermanos Musulmanes, Hamas, los talibán en Afganistán). Esta breve reflexión tiene simplemente por objeto matizar la visión del problema y mostrar su complejidad, que conlleva aceptar la complejidad de las políticas

de respuesta a los problemas del islam en el mundo contemporáneo. Contra lo que pueda parecer a primera vista, las divisiones internas en el islam, e incluso en el radicalismo fundamentalista musulmán, son todavía muy superiores a sus factores de cohesión. Los casos de Afganistán desde la salida de los soviéticos, e incluso desde la caída de Najibullah en 1992, o de la disgregación tanto entre el Frente Islámico de Salvación (FIS) y el Grupo Islámico Armado (GIA), como en la comunidad shíi en Líbano entre Amal, Hezbollah y la extraña galaxia Jihad Islámica, ilustran esta afirmación.

Por ello, cualquier generalización sobre el islam, o sobre la ribera sur del Mediterráneo, o sobre fenómenos de civilización de envergadura superior a su dimensión real, siembran una cierta confusión. En efecto, una de las prioridades evidentes de los grupos fundamentalistas más activos, desde los talibán en Afganistán, el Jamiat en Pakistán, los Hermanos Musulmanes en Egipto, Hamas en Palestina, o el GIA en Argelia tiene poco que ver con el Corán (aunque su invocación cumpla una función ideológica global), y mucho con la lucha política en su acepción más occidental (pero también presente en la historia de la humanidad desde sus comienzos): se lucha por la conquista del poder político, y concretamente no para tener influencia desde la sociedad civil, sino para apoderarse del

“Cualquier generalización sobre el Islam sembrará una cierta confusión”

Estado y de todos los resortes institucionales y normativos que ello comporta. Desde el Estado, y sólo desde él, los grupos fundamentalistas tienen un programa prioritario y un programa secundario. El prioritario, contra lo que pueda opinar Huntington, es el de organizar la sociedad -usando toda la capacidad coactiva del Estado- según la matriz del integrismo islámico más intransigente. El objetivo es la sociedad civil. Pero esto no es nuevo: sucedió en Irán, con Jomeini; ha sido siempre lo habitual en la península arábiga, y en particular en Arabia Saudí y Omán; puede ocurrir en Pakistán y en Argelia. No sucede de momento ni en Jordania, ni en Siria, ni en Marruecos. El programa secundario consiste en intervenir, desde el Estado (del que saben muy bien su papel de actor esencial del sistema internacional), en la escena internacional, pero no en un sentido expansionista clásico. Se trata más bien de

influir, sobre la base del interés y del uso de la fuerza, en la correlación mundial de fuerzas, ya sea negociando, ya sea apoyando determinados grupos que puedan crear desestabilización (terrorismo), ya amenazando. Arabia Saudí, integrista, siempre ha jugado un papel muy integrado en el sistema internacional, en posiciones generalmente prooccidentales, y apoyando a la vez económicamente a determinados grupos integristas -en todo caso, los Hermanos Musulmanes-. Irán, por su irrupción reciente en el escenario internacional (bajo esta etiqueta fundamentalista), ha evolucionado desde un radicalismo global inicial a una política mucho más clásica que no excluye la negociación con potencias occidentales, apoyo a grupos fundamentalistas, y posiciones favorables a Occidente (en la crisis y guerra del Golfo en 1990-1991). Afganistán está neutralizado en el sistema internacional mientras no se resuelva la guerra civil; Pakistán se mueve, desde el punto de vista del sistema internacional, en los parámetros más clásicos desde su independencia, sin que sus cambios de régimen político o la instauración de una supuesta república islámica hayan modificado esta trayectoria. Se podría repasar la posición de todos y cada uno de los Estados musulmanes, recordando que los tres

con mayor población musulmana del mundo no pertenecen al Mundo Árabe, y se vería que sus proble-

mas actuales tienen objetivamente más relación con los problemas de democracia (institucional y política) y desarrollo, que con formulaciones globales de tipo religioso-cultural. Esta última dimensión no deja de ser por ello esencial, pues provee en efecto un discurso global que sólo cabe definir en términos de ideología. Y desde este punto de vista, sentadas las distinciones que permiten reducir el activismo fundamentalista islámico a su dimensión real, estamos ante un fenómeno totalitario en su formulación programática, y fascista-terrorista en sus métodos de actuación, con unos objetivos, una estrategia y unos propósitos que en sí mismos no son ninguna novedad histórica, puesto que responden a los parámetros más clásicos de la lucha por el poder político, inherentes a toda colectividad humana organizada en sociedad. Otra cosa es que nuestros sistemas políticos no tengan una clara idea de cómo intervenir sobre

el fenómeno, cómo prevenir sus excesos, cómo quedar al amparo de sus influencias, sabiendo que sólo en contadas excepciones el problema se situará en el terreno militar clásico. Y cuando así ha sido (desde 1989), nada ha tenido que ver con el fundamentalismo islámico, sino con Sadam Husein y su clásica invasión de un Estado extranjero para anexionarlo y apoderarse de sus recursos económicos. Pero esta situación, o mejor dicho *la claridad formal de dicha situación y la relación efectiva de fuerzas para su resolución* no será la norma sino la excepción.

En el fondo, 1994 ilustra perfectamente una característica emergente producida por la desarticulación del sistema bipolar: la multiplicación de las tensiones en el eje que separa las tendencias al orden y las tendencias al desorden. Uno de estos aspectos, común a muchas de las explosiones de violencia del mundo actual, es la proliferación de casos de *implosión del Estado*. Este debería ser uno de los grandes temas de análisis y debate. Por supuesto, la destrucción del Estado, de sus instituciones, de su capacidad coercitiva -sin entrar ahora en el carácter más o menos democrático de cada caso concreto- no es un fenómeno nuevo, de esta década. Pudimos contemplarlo en el caso de Líbano entre 1975 y 1990, o en Colombia durante una parte de la pasada década. La década de los noventa parece confirmar una tendencia creciente a esa implosión en cadena de diversos Estados, partiendo de situaciones relativamente diversificadas, y, en apariencia, por causas igualmente diversas. Pero la tendencia es demasiado visible, como para no vernos obligados a aventurar hipótesis explicativas generales. Una primera propuesta apunta a que la generalización del fenómeno se debe a que la desaparición del sistema bipolar, o el colapso de una de sus partes (precisamente la más rígida), no sólo ha liberado crisis y tensiones acumuladas durante décadas, sino que -por acumulación de precedentes efectivos- ha dado credibilidad a la posibilidad de cuestionar en la práctica la intangibilidad de los Estados realmente existentes, o la noción misma de Estado. Con ello se ha roto un tabú muy arraigado en el sistema internacional posterior a 1945, tabú que adquirió una gran importancia durante la turbulenta época de la descolonización, y que merecería un análisis más detallado.

En efecto, el actor Estado y las organizaciones internacionales son el núcleo esencial del sistema internacional contemporáneo, tanto el bipolar como el actual, sea cual sea su provisionalidad. Si bien no son los únicos actores del sistema, y a pesar de la aparente relevancia del debate sobre el declinar del Estado a nivel internacional, siguen siendo insustituibles. La razón es bien simple: son los actores que asumen el proceso formal de las relaciones internacionales (mediante el derecho internacional), son los sujetos de la dimensión normativa de dicho proceso, y todo conflicto, toda negociación, suele acabar -por razones políticas y/o económicas- en una fase de resolución que exige una formalización mediante dichos actores y a través del derecho internacional. En el fondo común a muchas crisis aparentemente distintas del año 1994, precisamente lo que está en juego es el Estado: su destrucción, la creación de uno nuevo, la fragmentación del mismo, la redefinición de fronteras. Este último tema, por su parte, tampoco es nuevo: la cuestión de las fronteras presidió los conflictos entre Estados-nación durante siglos, y en particular los últimos doscientos años en suelo europeo; lo mismo sucedió durante tres décadas de descolonización. El sistema bipolar creó una realidad y una ilusión óptica: la realidad es que, en el centro del sistema, e incluso en amplias zonas de su periferia, el equilibrio objetivo del bipolarismo, la neutralización empírica producida por fuerzas antagónicas, congeló fronteras, inmovilizó Estados y grupos de Estados, y redujo mucho el margen de decisión parcial o unilateral en este terreno. La ilusión óptica consistió en convertir este fenómeno ligado a un sistema concreto -el bipolar-, situado muy concretamente en la historia -la posguerra mundial-, en una ley universal según la cual los Estados existentes eran ya definitivos, que se había resuelto definitivamente (al menos en Europa) la cuestión de las fronteras, y que incluso en la descolonización se había mantenido la intangibilidad del concepto estatal. Reforzó esta ilusión la naturaleza misma de Naciones Unidas y la columna vertebral de su filosofía fundacional: la comunidad internacional está formada esencialmente por Estados; los Estados son iguales, soberanos, y Naciones Unidas garantiza su inviolabilidad a la vez que la no ingerencia en sus asuntos internos. Sólo de

manera subsidiaria, y ciñendo su interpretación doctrinal estrictamente a la descolonización clásica (es decir, el desmantelamiento de los imperios coloniales históricos), Naciones Unidas impulsaría el derecho de los pueblos a la autodeterminación, pero no como derecho universalmente aplicable e ilimitado. La crisis del bipolarismo, por sí sola, no replanteó la cuestión de manera inmediata, pero desde la implosión de la URSS hasta el conflicto en la ex Yugoslavia, la acumulación de precedentes en los que se ha visto que *sí era posible* desmantelar grandes entidades estatales, modificar fronteras unilateralmente, aplicar a gran escala contra pueblos enteros violencia y coerción, ha acabado por generalizar la mencionada tendencia. Por tanto, en todos los casos en los que no hay una identificación histórica total o casi total entre nación y Estado -es decir, en casi todas partes-, de un modo u otro se han generado tendencias a la disgregación. Y en este contexto, en relación al tema del Estado, del derecho internacional y de los principios de la Carta de Naciones Unidas, el modo de resolución de la crisis del Golfo en 1990-1991 -que en su día generó interpretaciones generalistas y universalistas- quedará como una excepción, mientras que Rwanda, Liberia, Georgia, Moldova, Chechenia, Croacia, Bosnia y otros tantos, serán la norma. ¿Por qué?

Tenemos aquí un nuevo elemento de continuidad parcial entre el sistema bipolar y el sistema subsiguiente. En efecto, los dos únicos ejemplos de utilización contundente de los mecanismos de castigo militar a la parte designada como agresora -de acuerdo con la Carta de Naciones Unidas- se sitúan en el caso de Corea, 1950, y en la guerra del Golfo contra Irak, 1991. En ambos casos cabe argumentar una mezcla de argumentos objetivamente concordes con la letra y el espíritu de Naciones Unidas (agresión de un Estado contra otro), y una utilización del Consejo de Seguridad para formalizar lo que en realidad era además una intervención militar de un potencia (o un bloque, o una coalición) en base a la defensa de intereses vitales (económicos, estratégicos, políticos). Las diferencias entre un caso y otro también son notables, y han sido analizadas en diversas ocasiones. Pero lo que interesa resaltar aquí es el precio que, a mediados de los años

noventa, se está pagando por el exceso de expectativas que la resolución de la crisis del Golfo generó, en el terreno de la aplicación efectiva de la Carta de las Naciones Unidas y del perfeccionamiento de la eficacia del derecho internacional, expectativas luego defraudadas. Los efectos de este fenómeno, en el sistema internacional posguerra fría, están siendo contradictorios. Por un lado, la guerra del Golfo tuvo durante un breve tiempo efectos disuasivos sobre casos susceptibles de tratamiento parecido. Pero la crisis yugoslava, cuyo punto de partida pareció mostrar una gran voluntad de firmeza formal por parte de los pilares de la llamada *comunidad internacional*, demostró muy rápidamente la aceleración de la pérdida de capacidad disuasiva de ésta, la vertiginosa dilapidación de la credibilidad de las amenazas esgrimidas desde la invocación de la Carta de Naciones Unidas y, lo que es más grave, la negativa de los Estados más poderosos (en teoría) a admitir esta realidad. De modo que, desde 1991, esta década pondrá de relieve el precio exorbitante que el sistema internacional va a pagar por haber convertido el ejemplo del Golfo en una especie de excepción extravagante.

El mismo tipo de dudas, de iniciativas que sin mayor explicación son canceladas porque, una vez iniciadas, parecen llevar a ninguna parte, se produjo en Somalia y, con variantes, en

“1994 ha puesto de relieve la dificultad de conciliar intereses nacionales y globales”

Rwanda. En ambos ejemplos aparece como rasgo común la confusión política de Naciones Unidas, tanto en sus intervenciones como en sus *des-intervenciones* (es decir, en el repliegue en condiciones absurdas). Pero también aparece como rasgo común la desestructuración del Estado, o su simple destrucción, con la evidente y escandalosa inmersión de las sociedades respectivas en el caos más absoluto. Con lo cual, cabría formular como exigencia general que, para reconstruir países que han pasado por el tamiz de grandes catástrofes (naturales-terremotos, inundaciones- y no naturales -guerras, revoluciones-) es preciso reconstruir un mínimo de sistema estatal, del que se debe impulsar al máximo su dimensión democrática, pero cuya solidez es condición previa a cualquier otra consideración. No porque con ello se resuelvan *todos los problemas económicos y sociales, de sub-*

desarrollo y medioambientales, en absoluto. Pero sin ese mínimo, la congelación del caos a escala rwandesa será inevitable.

Vamos por consiguiente hacia una situación en la que será indispensable reflexionar críticamente sobre el sistema internacional en mutación, para ver qué componentes potencialmente portadores de orden del sistema se quieren conservar, en qué dirección hay que reformarlos, cómo hacer más eficaz en la práctica el derecho internacional en todas sus variantes, cómo mejorar la eficiencia de la Carta de Naciones Unidas, y cómo embarcar en esta operación a los Gobiernos más responsables de la gestión del actual sistema internacional. Es decir, en primer lugar, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Reforma que no tiene necesariamente porque ser radical, puesto que todos los instrumentos aquí formulados, en su mayor parte, conservan en su enunciado formal un enorme, incalculable, potencial de eficacia práctica. Es sobre todo un problema de decisión.

Lo que 1994 ha puesto dramáticamente de relieve es la dificultad de arbitrar mecanismos que permitan conciliar lo que los Estados consideran su *interés nacional* con un conjunto de intereses globales. De lo que se trata, en suma, es de formular la aplicabilidad de un conjunto de *intereses generales*, que además sean compatibles -o compatibilizables- con aquél. Se suele argumentar, por parte de las diversas variantes de las corrientes antropológico-pesimistas, que la sociedad internacional no existe, que el sistema internacional se rige por relaciones de poder y fuerza, sin regulación ninguna, y que ello siempre ha sido así, siempre se ha usado la fuerza, siempre ha habido guerras. Por tanto, como consecuencia “natural”, siempre será así. El debate sobre la verdadera naturaleza de la sociedad humana a escala global no es nuevo, pero además es un falso debate pues la realidad lo ha resuelto. La prueba se puede enunciar así: si se da por buena

la evidencia “natural” de la imposibilidad de ordenar la sociedad humana a escala global, si ello se derivase de la “naturaleza” del ser humano en sus relaciones sociales, no hay explicación para la relativa capacidad de ordenación social conseguida por el Estado en los últimos tres siglos. El valor de las instituciones, la legitimidad de la ley, la aceptación de los órganos jurisdiccionales para aplicar el derecho y para sancionar en su nombre no funcionan igual, por supuesto, en los sistemas políticos democráticos y en los no democráticos (con variantes diversas de autoritarismos). Efectivamente. Ahora bien la eficacia del Estado, del derecho interno, de las instituciones, se aplican sobre sociedades humanas parciales, pero formadas por el mismo sustrato que la sociedad internacional. Por tanto, sigue siendo un programa social razonable el desarrollo de la hipótesis de una sociedad internacional basada en los mismos parámetros. El famoso *gobierno mundial* no es una propuesta creíble a corto o medio plazo, desde luego, pero la hipótesis de una mayor gobernabilidad de la sociedad internacional no es una imposibilidad teórica o conceptual.

Cuanto menos, el análisis crítico del año 1994 debería llevar a una reflexión colectiva sobre los límites del desajuste al que puede llegar el sistema internacional sin entrar en un proceso autodestructivo total. Ciertamente, 1994 muestra las dificultades actuales para *pensar* el sistema internacional desde un arsenal de categorías y conceptos generales que aporten una explicación convincente, capaz no sólo de *describir su naturaleza y su funcionamiento*, sino además de entender las leyes que regirían su funcionamiento. Y éste es precisamente el punto más débil de nuestra capacidad analítica actual: desentrañar las leyes subyacentes al funcionamiento general del sistema internacional cuando éste ha entrado en una mutación profunda y, por lo que parece, acelerada.



**RELACIONES
EXTERIORES
DE ESPAÑA**