



MAS ALLA DEL GOLFO: ESCENAS DE UNA POSGUERRA

Gianfranco PASQUINO

¿Ha cambiando realmente el sistema internacional después del conflicto en Oriente Medio? Y si así fuera, ¿de qué manera, cuánto y durante cuánto tiempo? Cualquier especulación sobre el tema podría comenzar con una reflexión acerca de la región donde se ha producido el conflicto y sus múltiples vínculos con las demás fuerzas (y debilidades) implicadas. O bien analizando la cúpula del sistema internacional que muchos identifican —no equivocada aunque sí prematuramente— con la ONU.

Pero, posiblemente, sea conveniente partir desde una reflexión respecto del ámbito mismo de las hostilidades no sólo porque está, obviamente, inmediata y profundamente implicado sino porque también es, desde la creación del Estado israelí en 1948, una de las zonas más conflictivas del sistema internacional.

Oriente Medio después de la guerra

Una de las causas, quizás la principal, del conflicto radicaba en la imprescindible necesidad de que, dada su importancia económica, Oriente Medio no cayese, de forma más o menos directa, bajo el control político-militar de una sola potencia. Bien conocidos son los errores que ha cometido reiteradamente la di-

Una de las causas del conflicto radicaba en la imprescindible necesidad de que Oriente Medio no cayese bajo el control de una sola potencia.

plomacia norteamericana con su aplicación de la «teoría del *gendarme*» en toda zona de real o presunta importancia estratégica. Teoría que primero le llevó a armar el Irán del Sha y luego a Sadam Husein para combatir al Irán de Jomeini. Naturalmente, los Estados de la Comunidad Europea, equivocados en sus valoraciones, también cooperaron activamente en proveer de armamento al dictador iraquí y en la creación de una potencia no sólo militar sino también económica (lo que, respecto a la guerra del Golfo, vuelve ridícula la tesis de un conflicto mundial entre Norte y Sur, puesto que no es posible considerar a Irak como parte de un Sur pobre y explotado).

Finalmente, ahora parece haber cambiado la idea de fondo: el principal objetivo político ya no es la creación de un *gendarme*, en definitiva impredecible y poco fiable, sino la estabilización de una zona mediante una serie de acuerdos y una conferencia regional o internacional, posiblemente bajo el control de la ONU. Para conseguir algunos de estos objetivos —en particular la duradera estabilidad de la zona— resulta evidente que la derrota y final político de Sadam Husein de ningún modo podían implicar la total destrucción de Irak y el consiguiente vacío político, sino, por el contrario, una reestructuración político-militar de ese país. Por una parte, la aniquilación de Irak hubiera supuesto abrir un enorme espacio político de propaganda para el extremismo islámico, para el fundamentalismo musulmán y para el mismo Irán. Por otro lado, ello hubiera creado, en un plazo relativamente corto, las condiciones para un nuevo conflicto destinado a implicar tanto a Israel como a

Siria. Bien distinto sería el escenario en el caso, menos probable aunque no imposible, de que Sadam lograra mantenerse en su sitio, sofocando el movimiento de rebelión y aniquilando a los escasos opositores que quedan. En tal caso, la inestabilidad política y el riesgo militar afectarían peligrosamente toda la zona de Oriente Medio.

Sin embargo, para que nada de esto ocurra es necesario un gran esfuerzo diplomático para conseguir la realización de una conferencia regional tendente a lograr un nuevo orden en la zona. Sería erróneo suponer que los palestinos y los territorios ocupados por Israel constituyen el único problema, aunque indudablemente resulta el más relevante y por tanto está destinado a ser considerado prioritario. Su solución depende también de la determinación de otros problemas: en primer término, el reconocimiento explícito por parte de los palestinos y demás Estados de la región del derecho de existencia del Estado de Israel dentro de límites territoriales seguros e inviolables, como así también el reconocimiento-garantía de parte del Vaticano. En segundo lugar, a ello debiera seguir una significativa operación cultural dirigida a erradicar el odio racial, a desterrar el antisemitismo que la propaganda árabe ha venido inculcando sistemáticamente en muchos países a través de los textos escolares (tal como ha podido comprobar la investigación llevada a cabo por Naciones Unidas). Y, por último, la autoimplantación de una ética de no manipulación por parte de la prensa diaria. Todo lo cual, útil e indispensable, aparece como una perspectiva de actuación no inmediata sino a medio plazo.

Difícil es predecir, en verdad, si la derrota de Sadam dará lugar a un aumento del terrorismo árabe en el resto del mundo. Tal posibilidad podría ser controlada, al menos de modo parcial, si se convoca urgentemente la mencionada conferencia y denunciando de forma explícita, con carácter preventivo, las dificultades que podría acarrear el terrorismo árabe a la causa palestina. El éxito de la conferencia

podría estar también relacionado con un cambio en el liderazgo de la OLP. El ambiguo papel que Yasir Arafat ha venido desempeñando ya no puede satisfacer ni a moderados ni a extremistas dentro y fuera del movimiento palestino. Su retraimiento ante las políticas iraquíes pareciera haber minado tal liderazgo. Es de suponer que, en el futuro, los gobiernos árabes que apoyaron la coalición en contra de Sadam no van a estar dispuestos a otorgar a Arafat un lugar demasiado destacado y continuar así con la inevitable financiación de sus dispendiosas actividades. Muy posiblemente, el resultado del conflicto estribe en el merecido fin del papel que hasta ahora ha jugado Arafat y habrá que buscar entonces los interlocutores palestinos en el territorios ocupados por Israel y, sobre todo, en Jordania.

El fin del liderazgo de Yasir Arafat significa también el comienzo de muy graves problemas para el gobierno de Israel. Efectivamente, su autocontrol, su renuncia a la inmediata represalia después de los ataques de los *Scud* sobre Tel-Aviv y el talante estoico que demostró en tal ocasión, le han reportado por parte de la izquierda europea una simpatía de la que no había gozado jamás y que hasta los gobiernos conservadores le venían negando. Pero el precio que debe pagar por ella resulta demasiado alto, puesto que debe aceptar la inmediata —o bien, en cualquier caso, muy próxima— convocatoria de una conferencia que incluya a los representantes palestinos.

Después del conflicto, aunque es un Estado militarmente muy fuerte, políticamente Israel nunca ha sido tan frágil: está rodeado de una solidaridad que pide cuentas por poder lograr un orden equilibrado y duradero. Aunque parece muy poco dispuesto a aceptar una conferencia regional o internacional (el primer choque sobrevendrá cuando se discuta quiénes deberán integrarla) y del todo contrario a la **previsible salida: una redefinición de sus fronteras reales y la constitución de un Estado palestino. Naturalmente, las discre-**

pancias internas de los palestinos podrían postergar cualquier procedimiento y cualquier salida, con el riesgo añadido de la aparición de cualquier otro Estado árabe como «padrino» y custodio de los intereses de los palestinos. Sin embargo, para lograr la total estabilización de Oriente Medio es preciso que Israel llegue a un acuerdo, en primera persona y de forma decisiva, perspectiva que puede provocar un cambio también en el liderazgo de Israel.

Más difíciles de preveer son los cambios que pueden darse en el mundo árabe, si excluimos un posible —aunque no del todo probable— recrudescimiento del terrorismo internacional. De hecho, aún cuando Sadam sobreviva física y políticamente a la derrota, entre las cláusulas del armisticio tendrá que figurar la de la renuncia al terrorismo, a cambio de ayudas para reconstruir el país o bien de un papel relevante en la conferencia de países de Oriente Medio. De modo que, privados de apoyo, los eventuales terroristas palestinos y árabes no tendrían vía libre para cometer demasiados atentados. Comoquiera que sea, podría surgir el problema del liderazgo en el mundo árabe y, en cierto modo, el de la estabilidad de ciertos gobiernos.

En cuanto a tal liderazgo, la solución más adecuada bien pudiera residir en otro nuevo intento de llegar a acuerdos multilaterales, con un relanzamiento de la Liga Árabe hasta lograr una especie de confederación con presidencia rotatoria. Todo esto, unido a una política de respeto, defensa y promoción de los derechos humanos, incluso como vía de demo-

Es necesario un gran esfuerzo diplomático para conseguir la realización de una conferencia regional tendente a lograr un nuevo orden en la zona.

cratización de estos países (desde Siria y Libia, sin excluir Arabia Saudí y, naturalmente, el mismo Irak), podría impulsarse con adecuadas resoluciones de la ONU, y bajo el control de sus específicos organismos internacionales.

Si es cierto, como debiera ser, que las democracias no libran guerras entre ellas, la más segura solución para Oriente Medio consistiría entonces en trabajar cuidadosamente, sin concesiones, en la construcción en toda el área de regímenes democráticos que respeten los derechos humanos (dejando de pensar etnocéntricamente, es decir, de forma racista, que estos países no están capacitados para la democracia, o bien paternalistamente, que no pueden permitirse). De cualquier modo, en los países árabes, además de las inevitables erupciones de movimientos nacionalistas e integristas, el fin de la guerra se verá acompañado por acciones, tanto internas como externas, dirigidas a debilitar las autocracias militares y religiosas y poder así crear las condiciones que posibiliten una proto-democracia. Están llamados a esta tarea todos los países de la CE y las Naciones Unidas, sobre todo Estados Unidos —quien nunca ha sido hábil para exportar su inimitable democracia—, que deberá contar con no poca hostilidad y desconfianza. No obstante, la salida más probable a corto plazo sigue siendo la inestabilidad como caldo de cultivo de cambios internos más profundos.

Los límites de la Comunidad Europea

Se han derramado muchas lágrimas de cocodrilo por el papel fantasma que desempeñó

El ambiguo papel que Arafat ha venido desempeñando ya no puede satisfacer ni a moderados ni a extremistas dentro y fuera del movimiento palestino.

Europa durante la larga crisis que condujo de la invasión iraquí de Kuwait hasta la guerra. Sin ánimo de introducir polémicas intersadas: muchos han olvidado que durante todo ese periodo la presidencia de la CE estuvo en manos de Giulio Andreotti, sin duda el más filoárabe de todos los jefes de Estado europeos, y la política exterior en las de Gianni de Michelis, el más neófito de los ministros de Asuntos Exteriores. Dejando de lado las específicas e ingentes responsabilidades políticas (económicas e industriales) italianas, es evidente que el papel jugado por Europa ha sido mínimo respecto a una solución negociada, dada la multiplicidad de señales contradictorias que algunos gobiernos europeos enviaron a Sadam. No cabe duda alguna de que la Comunidad Europea ha salido malparada del conflicto del Golfo. Los ingleses, alta la cabeza, herederos de su tradición imperial y conscientes de sus intereses políticos más que económicos en Oriente Medio, podrán reivindicar la justicia de sus opciones y contestar incluso los límites de la CE. Los franceses, portadores de una *grandeur* que ya no logra desarrollar un perfil heroico, querrán afirmar de cualquier modo su papel de guía dentro de la Comunidad con agudos ataques de nacionalismo. Todo los demás países se verán obligados a seguir sus pasos o bien a elaborar, si quieren y saben, estrategias propias.

La CE presenta dos puntos débiles, conocidos desde hace tiempo pero sólo recientemente expuestos. Por un lado, su incapacidad para desarrollar una política exterior que represente y defienda claramente los intereses —aún cuando son sustancialmente similares y, por tanto, nada difíciles de coordinar una vez superados los (fuertes) sentimientos nacionalistas— de todos sus miembros. Por otra parte, la CE carece de una política de defensa y de potencial militar. Resulta evidente que el potencial militar de cada uno de los Estados que la integran, en particular el de Francia y el de Gran Bretaña, no son un sustituto sino una alternativa al propio potencial militar de la CE. Del mismo modo, también resulta evi-

dente que la OTAN, lejos de poder ser considerada como instrumento de defensa militar de la CE, representa, por el contrario, un obstáculo para que se pueda dedicar a ello energías, reflexión y financiación. Sin una política exterior que determine inversiones y delimite prioridades, cualquier política de defensa está condenada a resultar impracticable. Y sin una política de defensa, como lo expresara, con gran escándalo, Altiero Spinelli, cualquier política exterior resulta veleidosa.

Tal como se han desarrollado los acontecimientos en el Golfo —con el sustancial silencio (que benévolamente podríamos llamar «firmeza») no sólo de Bruselas (Comisión Europea) sino también de todas las capitales europeas —se deduce que si la CE no lleva a cabo una tentativa explícita, bien programada, de largo aliento, no podrá superar los déficits que arrastra en materia de política exterior y de defensa. No podrá hacerlo, ciertamente, en el breve plazo en el que se procederá al reasentamiento de Oriente Medio. Puede que sí consiga respetar los plazos de su plena integración económica, monetaria y social, pero seguirá siendo un gigante gordo y cojo carente de la fuerza física y de la agilidad diplomática para actuar dinámicamente en el escenario internacional.

La guerra del Golfo no ha hecho más que ofrecer la constatación de que la CE resulta un emperador desarmado, desnudo e impotente. Naturalmente, algunos de sus protagonistas han querido, sistemáticamente, que permaneciese así; otros no saben sacar adelante iniciativa alguna. Ningún gobierno —ni gobernante— ha pensado en la necesidad de disolver la OTAN para poder constituir otro tipo de organización de defensa militar y presencia diplomática más comprometida, verdaderamente europea. Tal es el tema que estará a la orden del día en los distintos organismos que integran la CE, aunque la solución no se vislumbra ni siquiera próxima. En realidad, los europeos son los verdaderos mercaderes de hoy.

El papel jugado por Europa ha sido mínimo respecto a una solución negociada, dada la multiplicidad de señales contradictorias que algunos enviaron a Sadam.

Un equilibrio después del bipolarismo

Tanto entre los opositores como entre los partidarios de la política norteamericana, la opinión general es que la guerra del Golfo ha ofrecido al presidente Bush la gran ocasión para afirmar, o mejor, para reafirmar, el liderazgo mundial de Estados Unidos. Una vez acabado el equilibrio (del terror) bipolar entre la URSS y los EEUU a consecuencia de la manifiesta incapacidad de aquélla para mantener el tipo, Estados Unidos bien hubiera podido resultar, a falta de otro contrincante, única potencia vencedora y dominante. Pero, merced a la guerra del Golfo, se ha visto —obedeciendo una resolución de la ONU— en la situación de afirmar su poder militar casi bajo el mandato del resto del mundo, obteniendo el privilegio de aparecer como un fuerte y fiable agente de policía democrático. Sin embargo, en cuanto al futuro papel que jugará de aquí en adelante, las incógnitas prevalecen sobre las certezas.

Comoquiera que sea, con una economía ya en franco receso, Estados Unidos saldrá endeudado de esta guerra y, por tanto, resultará debilitado a medio plazo. Pero esto no quiere decir que nos hallemos, nada más alejado de tal idea, ante el «declive de los imperios» como querría el historiador norteamericano Paul Kennedy, quien apela bastante desinhibidamente al método comparado olvidando la ausencia de alternativas, es decir, de otro imperio que reemplace a Estados Unidos. Estamos, sí, en el umbral de una redefinición más que nada del poder político antes que del militar dentro del ámbito internacional. Como

La CE ha sido incapaz de desarrollar una política exterior que represente y defienda claramente los intereses de todos sus miembros.

es evidente, de forma dramática, la alternativa ya no reside, ni política ni militarmente, en la Unión Soviética. Por esta razón —que historiadores y politólogos hubieran debido señalar con mayor énfasis y previsión— el bipolarismo ha terminado, por lo cual, precisamente, se abren ahora amplios espacios para conflictos de naturaleza militar. Efectivamente, la transición hacia otro sistema internacional está plagada de riesgos que pueden ser controlados, atenuados y absorbidos sólo si se tiene plena conciencia de cuál es el nuevo tipo de sistema que se pretende implantar.

No siendo ya, ni política ni militarmente, la gran potencia que fuera, la Unión Soviética, o mejor dicho Gorbachov, ha buscado precisamente en esta, más que en otras crisis específicas, un papel exclusivamente en el plano diplomático, primero como moderador y luego como *peace-maker*. Gracias a su prestigio personal, Gorbachov ha intentado la operación, pero ni siquiera el más favorable de los resultados podría volver a conferir a la URSS un papel significativo en el futuro sistema internacional. En el mejor de los casos, y no sería la mejor de las soluciones, la moderación soviética permitirá a Gorbachov obtener un puesto en la mesa de la Conferencia de Oriente Medio y tener garantizado un papel en la zona pacificada. En cualquier caso, como demuestra la experiencia de todas las potencias imperiales declinantes, el prestigio, obtenido de una u otra manera, no será suficiente como para colmar el vacío de poder político y militar.

El sistema bipolar internacional estaba ya muerto bastante antes de la guerra del Golfo.

Ningún resultado de ésta, ni siquiera el más favorable a la URSS hubiera podido resucitarlo, aún dando por descontado que con su comportamiento en el Consejo de Seguridad de la ONU los soviéticos hicieron posible esta operación de policía internacional y, objetivamente, actuaron como significativo contrapeso a los eventuales excesos bélicos que los jefes políticos y militares norteamericanos hubiesen previsto cometer. No es poco, y reconocido está, pero no es base suficiente como para fundar un nuevo sistema internacional. Sin embargo, igualmente insuficiente resulta por sí sola la fuerza norteamericana, de modo que el principal problema de esta posguerra consiste en la creación de un sistema colectivo de seguridad, contención y control de los conflictos y de redistribución de los recursos.

El papel de las Naciones Unidas

Para bien o mal, el nuevo sistema internacional puede erigirse sobre dos bases que colaboren mutuamente o bien se alternen. La primera la constituyen los Estados Unidos. Sin embargo, hemos dicho que el poder militar no basta para fundar, mucho menos a finales del siglo XX, un nuevo sistema internacional con carácter hegemónico. Tanto más cuanto todos los expertos coinciden en afirmar que las bases del poder militar norteamericano son frágiles e incapaces de sostener una hegemonía renovada. Cabría agregar que el Partido Republicano y, especialmente, el presidente Bush —de acuerdo a sus precedentes y su currículum— aparecen como los menos convincentes entre quienes podrían proponer una hegemonía internacional. También podría señalarse que el «espíritu» público norteamericano no es especialmente proclive a apoyar esfuerzos de este tipo y mucho menos sin la presencia de agitadores políticos, de líderes de opinión o movimientos de naturaleza militarista-expansionista. Al contrario, ya se están levantando algunas voces autorizadas en favor de una política exterior basada en una especie de **neo-aislacio-**

nismo, y tales voces están destinadas a obtener mayor resonancia en el marco de los muchos avatares de esta complicada posguerra.

De manera que no queda más que la recurrencia a la otra base, las Naciones Unidas. Nunca como ahora, a propósito del papel futuro de la ONU después de la guerra del Golfo, se han expresado posiciones tan divergentes y, en más de un caso, francamente absurdas. El muestrario incluye a quienes consideran que la acción militar, o más bien toda la actuación adoptada, y la implicación de veintinueve países que, de diferentes maneras, consiguieron las fuerzas aliadas, han señalado un salto cualitativo en la capacidad de la ONU para afirmar y hacer respetar ciertos principios, para restablecer el orden internacional y para abrir camino a la democracia internacional (cualquiera que sea el significado que se le asigne: democracia en las relaciones entre Estados; democracia aplicada por organismos internacionales, especialmente por la ONU; surgimiento de un nuevo gobierno de los Estados y de los ciudadanos). En el otro extremo se ubican aquellos que sostienen que la ONU ha salido perjudicada de esta guerra, que las actuaciones no han sido satisfactorias ni aplicadas según la carta de la ONU, sino plegadas a las decisiones de los más poderosos; que la misma acción militar no fue guiada por la ONU (como probablemente hubiese debido ser, pero, ¿podía haber sido, en verdad, excepto a través una mejor determinación de los límites y objetivos de la misma acción militar?) sino confiada a Estados Unidos; que en lugar de una democracia internacional se ha ido afirmando —y comoquiera que sea se ha instaurado concretamente— una especie de autocracia.

Esta última tesis se muestra incapaz de ofrecer una alternativa convincente puesto que, si la ONU o su Consejo de Seguridad no hubiesen tomado ninguna decisión, la situación, ya no de Oriente Medio sino de la ONU misma, ¿sería hoy mejor? O bien, al

contrario, la impotencia, el sustraerse de la ONU ante una situación tan grave y tan importante, ¿no hubiera decretado un final súbito y nada glorioso?

La instauración inmediata o rápida de una democracia internacional y de un gobierno mundial resultan más que improbables. Más improbable todavía una eventual disolución de las Naciones Unidas. La salida del conflicto, en lo que respecta a la ONU reside en una serie de ajustes, todos importantes, que pueden alinearse uno junto a otro de forma que puedan obtenerse modos de acuerdo y cooperación regional e interregional.

En efecto, cualquier conclusión de la guerra que permita definir un papel significativo del Secretario General y del Consejo de Seguridad en la formulación de una paz justa, de un orden equilibrado y de una sólida reconstrucción, puede significar para la ONU un impulso hacia la adquisición de mayores poderes. Por otra parte, estos poderes se apoyarán sobre bases más consistentes cuando se proceda a reorganizar, en términos de poder y funciones, el Consejo de Seguridad, la misma Asamblea y las numerosas agencias subsidiarias, comprendido el embrionario aparato militar de los cascos azules.

La hipótesis contraria —el desembramiento futuro o ya concluido—, apocalíptica como casi todas las afirmaciones de pacifistas, tercermundistas y de los opositores al ejercicio de una acción de policía internacional sobre Sadam Husein, parece poco fundamentada. En resumen, la disolución de la ONU no está,

Estamos en el umbral de una redefinición más que nada del poder político antes que del militar dentro del ámbito internacional.

de hecho, a la vuelta de la esquina. Su transformación, de todos modos, será difícil pero podrá empezar más o menos bien según el acuerdo preliminar alcanzado entre la Unión Soviética y Estados Unidos, según la disposición de estos últimos a aceptar una reestructuración que no les considere como potencia hegemónica, según el empeño que pongan en ello los europeos y según, al fin y al cabo, la capacidad de las mismas Naciones Unidas para hacer valer con efectividad sus propias resoluciones respecto al enfrentamiento entre Israel y los palestinos.

Si el primer campo de pruebas de la ONU, como incipiente forma de gobierno mundial para restablecer el orden internacional y garantizar la integridad territorial es Oriente Medio, será justo —e incluso emblemático— que la transición decisiva hacia su reforzamiento y el pleno reconocimiento de su potencialidad se realice a través de su posible capacidad para resolver el antiguo y profundo enfrentamiento entre Israel y los pueblos palestinos que ha dado origen a todas las tensiones vividas en aquella zona durante cuarenta años. Un nuevo y justo orden internacional en Oriente Medio no sólo es posible, sino realizable. La actual guerra, que de cualquier

modo se hubiera producido antes o después, no habrá sido entonces en vano. En fin, puesto que hemos pasado de un sistema internacional anárquico, caracterizado por *bellum omnium contra omnes* y por pacificaciones injustas e injustamente inestables, a un *balance of power* garantizado por Gran Bretaña durante casi un siglo y, luego de un desdichado intento de seguridad colectivo confiado a la Sociedad de las Naciones, a un sistema bipolar EE UU URSS no es nada arriesgado prever que, una vez se haya tomado conciencia de los costes de una guerra, los Estados y sus ciudadanos estén dispuestos a confiar la solución de sus conflictos a un organismo internacional. En este sentido, la ONU deberá recorrer un largo camino pero dispone también de un amplio crédito. Ella puede convertirse en el núcleo en un sistema de *balance of power* en el que la seguridad de todos y cada uno de los Estados radique no en el recurso a una potencia que pueda imponer dicho equilibrio sino a un organismo internacional. Es ésta, a buen seguro, la perspectiva de cambio en el sistema internacional mejor y más convincente.

Traducción: Edgardo Oviedo