

La confusión como paradigma

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

En el anuario del año pasado, Fred Halliday titulaba el capítulo introductorio de manera significativa: "Un año tan dramático como cualquier otro de la década", y a su vez, Andrés Ortega titulaba el del año anterior: "Un año de siembra en un cruce de siglos". Más allá del enorme interés de ambos artículos y del innegable talento de sus autores, los dos trabajos dejan entrever lo que a lo largo de los últimos diez años se consolida como la constante determinante: confusión. No sólo incertidumbre; sobre todo confusión. La incertidumbre nos remite a la dificultad de prevenir crisis, identificar riesgos y amenazas, encontrar referentes de cara al futuro más inmediato. La confusión es algo más, algo añadido a la incertidumbre. Es la dificultad, o la incapacidad, de describir adecuadamente el mundo actual en términos de *sistema internacional*, esto es, en términos de un todo estructurado de acuerdo con unas constantes y unas variables, con un *modo de funcionar* cuya descripción, si la conseguimos, nos ayudará a comprender dicho mundo. Y no es tan fácil. Por ello, este trabajo introductorio se propone simplemente plantear unas cuantas ideas sobre el balance de la última década, como capítulo conclusivo de un siglo XX que no deja de desconcertarnos. La razón de valorar esta década no se debe a que socialmente nos gusten las números redondos (la década de los noventa, el año 2000), ya que en sentido estricto y desde nuestro calendario (pero sólo el nuestro) el siglo XX y el segundo milenio acaban el próximo 31 de diciembre a las 24:00h. Se debe a que hace poco se han cumplido diez años desde la caída del muro de Berlín, que tomada como elemento simbólico de referencia (otro podría ser incluso más significativo: la extinción jurídica de la URSS el 31 de diciembre de 1991) permite hacer balance de una década en la que han sucedido muchas cosas, casi todas ellas imprevistas e *impredecibles*. Pero seguimos, diez años después, sin capacidad conceptual y teórica para describir de modo convincente el actual sistema internacional.

Comparemos pues. Aunque la comparación es uno de los métodos inherentes al análisis de los fenómenos políticos, conviene ser prudentes, porque no toda comparación es simple y, sobre todo, no toda comparación nos autoriza a un *import-export* intelectual abusivo. En otras palabras, se trata de establecer algunas comparaciones cuyo valor será indicativo, como mucho, de las tendencias de cambio actuales. Sabemos, comparando, qué *no es ya* el sistema internacional actual, pero no necesariamente *cuál* va a ser el sistema internacional subsiguiente. En este momento, podemos designar a grandes trazos tres sistemas internacionales inmediatamente (y consecutivamente) anteriores a la situación presente: el siglo XIX, el período de entreguerras (entre las dos guerras mundiales) y el sistema bipolar de la Guerra Fría.

El sistema del siglo XIX, en realidad, duró cien años pero con un ligero desfase sobre los años 1800 y 1900. Corrió de la derrota de Napoleón y el Congreso de Viena (1814-1815) a la Primera Guerra Mundial (1914-1918). Efectivamente, en su fase inicial, las potencias vencedoras de Napoleón ordenaron el sistema europeo de la época, establecieron (o precisaron) las reglas de la relación entre ellas (la diplomacia, la guerra y el comercio), e incluso, definieron el tipo de régimen político *aceptable* (la monarquía constitucional limitada, restaurada o instaurada, el sufragio censitario, la primacía del Ejecutivo, la profesionalización de la administración y la fiscalidad pública, etc.). Por supuesto, se sucedieron además durante este siglo una infinidad de fenómenos sociales determinantes para la posteridad, los cuales, no siendo éstos el objeto central de nuestra reflexión, resumimos con el término de *democratización política y social* progresiva de los sistemas políticos europeos. Fue, por ejemplo, el siglo de las revoluciones sociales (1820, 1830, 1848, 1871), de la aparición de nuevas ideologías (comunismo, anarquismo, nacionalismo moderno), de los partidos obreros y de los sindicatos, del republicanismo. Pero todo ello se tradujo en crisis *intrasistémicas*, es decir, en crisis de gobiernos, ampliación del sufragio, ampliación de los derechos civiles y luchas de diverso tipo, además de ser también el siglo de mayor progreso científico-técnico conocido hasta entonces. Pero el sistema internacional como conjunto funcionó de manera estructuralmente continuista: tres Imperios (Austro-húngaro, Ruso y Otomano), dos potencias (Gran Bretaña y Francia), pocos estados de rango medio y menor, vastos imperios coloniales, *ninguna organización internacional* y prácticamente ausencia de actores transnacionales. Desde un punto de vista sistémico, fue un conjunto con relativamente pocos actores, dotados de prerrogativas formales equivalentes, aunque con claras jerarquías de poder entre ellos, y reglas claras de relación tanto para el conflicto como para la cooperación; un conjunto, en suma, estable y fácil de describir tanto en su composición como por su funcionamiento. El sistema entró en crisis en su parte final, por fenómenos que van desde las mutaciones que la extensión de la revolución industrial introdujo en el capitalis-

“La conflictividad regional se ha reactivado después de una congelación o enmascaramiento temporal a cargo del sistema bipolar”

mo (primera *mundialización* real de la economía global) hasta las crisis de los imperios, pasando por las guerras balcánicas entre 1878 y 1913, para culminar en la Primera Guerra Mundial.

El sistema bipolar, mucho más cercano, se basaba entre otros, como bien sabemos a estas alturas, en los siguientes parámetros:

- dos potencias emergentes como resultado de la Segunda Guerra Mundial;
- existencia de Naciones Unidas como intento de organización mundial capaz de regular y controlar conflictos (no de negarlos);
- proliferación inédita de organizaciones internacionales de todo tipo, así como de actores transnacionales desconocidos o casi;
- proliferación de nuevos estados surgidos de la descolonización, que no sólo supusieron un aumento cuantitativo sino una modificación cualitativa del panorama mundial;
- equilibrio militar –convencional y nuclear– entre las dos superpotencias, con el nuevo fenómeno (regulador sin duda) de la disuasión y la racionalidad estratégica que ello conllevó;
- superposición de dos ejes globales: el eje horizontal, Este-Oeste, en el que la confrontación de los dos bloques, con todos sus recursos, daba como resultado lo que en teoría de juegos se llama *suma cero*, y que introdujo una elevada capacidad de control (no total, pero considerable) en un mundo en cambio acelerado; y el eje vertical Norte-Sur, que por consiguiente no es una *novedad* de los años noventa, en el que la tensión se concentraba en el eje desarrollo-subdesarrollo;
- inmovilidad estratégica en el eje horizontal, y evacuación subsiguiente de los conflictos armados a la periferia (término más preciso que "Sur");
- emergencia progresiva, lenta y contradictoria de nuevos poderes regionales (en términos internacionales), como China o el producido por el proceso europeísta.

La lista no es exhaustiva, pero suficiente para mostrar una fotografía del mundo entre 1946 y 1989. Entre un sistema y otro, entre los años que van de la Primera a la Segunda Guerra Mundial, cabe considerar el sistema de entre-guerras. Algunos analistas cuestionan que en esas dos décadas llegase a consolidarse realmente un sistema internacional, pero existen argumentos a favor de dicha tesis:

- con el fin de la Primera Guerra Mundial, entran en crisis o desaparecen nada menos que los tres imperios que sustentaban el sistema de equilibrios de la segunda mitad del siglo XIX;

- ello provoca, para empezar, la aparición de nuevos estados en dos regiones sumamente conflictivas: Oriente Medio y la Europa Central y Oriental. Llama a la reflexión un fenómeno muy interesante. Son todavía hoy dos de las regiones más conflictivas de la década de los noventa, con crisis y guerras en los que entran en juego factores como minorías transfronterizas, choques entre comunidades por motivos lingüísticos, religiosos, culturales, o una superposición de todo ello. Cabe pues plantearse, a la hora de analizar estos conflictos en la actualidad, si son una herencia de la desintegración del sistema bipolar, o si son más bien (o de forma determinante) una herencia mal resuelta del modo como se gestionó la posguerra mundial de 1918. Desde esta óptica, parece irrefutable que la conflictividad regional, con estados nuevos, con fronteras disputadas y conflictos humanos muy arraigados históricamente, se ha reactivado después de una congelación o enmascaramiento *temporal* a cargo del sistema bipolar. Pero no la ha creado éste, ni la consabida responsabilidad de los colonialismos clásicos, pues en el caso, por ejemplo, de Oriente Medio la presencia francesa, o incluso británica, fue fugaz comparada con los efectos del control político, económico y administrativo ejercido por el Imperio Otomano en toda el área durante más de cuatro siglos. Con lo cual, quizá debamos incluir en nuestros análisis actuales una visión histórica profunda, para situar correctamente sus orígenes;

- la proliferación súbita y simultánea de nuevos estados en regiones geográficamente limitadas (y muy heterogéneas desde el punto de vista de su población) no equivale exactamente a la creación de estados nuevos como fenómeno histórico-jurídico. Implica inevitablemente un cuestionamiento de fronteras, movilización (forzosa o no) de poblaciones, reactivación de reacciones colectivas de tipo tribal, acentuación súbita de los elementos identitarios *frente* o *contra* los colectivos humanos más próximos, así como de los agravios históricos (reales o magnificados) acumulados. Implica también otra cosa muy destabilizadora: estados *nuevos* equivale a estados *frágiles*, y la fragilidad del actor Estado (aunque sea por crisis internas) es sumamente destabilizadora en el ámbito regional más o menos inmediato.

- aparecen, por primera vez, formas de gobierno en ruptura radical con los regímenes políticos heredados del siglo XIX, es decir, entran en crisis los estados de herencia liberal representativa, por lo menos en puntos significativos del mapa europeo: Alemania, Italia, Austria, Checoslovaquia, Portugal o España, que caen bajo formas de gobierno fascista, nazi o militarista. Rusia pierde no sólo su condición de imperio, sino que con la revolución de Octubre inaugura el régimen soviético, una nueva forma político-económica que aspira a ser una alternativa radical y total a toda forma gubernamental previa. Se puede argumentar que con la URSS aparece una nueva superpotencia y, en su versión, un nuevo imperio (con su propio imperialismo), pero cabe defender la tesis de que ello no funcionará de tal modo hasta después de la Segunda Guerra Mundial, pues hasta prácticamente 1941 la URSS no sólo es figura de excepción en el sistema internacional de entreguerras, sino que es un centro aislado y marginado de dicho sistema por la actitud beligerante de los estados de la época;

- y por último, dicho sistema contempla por primera vez una organización internacional con ambición global, la Sociedad de Naciones, actor cualitativamente nuevo a nivel internacional, antecedente de Naciones Unidas, y que a pesar de su fracaso evidente con relación a su propia vocación programática, conservó valor de precedente. Sin esta referencia no se puede entender no sólo la aparición de Naciones Unidas, sino algunos de los rasgos estructurales de dicha organización, construida en 1945 sobre la base de qué recuperar y qué no repetir de la Sociedad de Naciones.

A nadie se le escapa que las transiciones entre el primero de los citados sistemas y el segundo, así como entre éste y el sistema bipolar, giran en torno a dos fenómenos tan espectaculares como las dos guerras mundiales. Dejando momentáneamente de lado toda consideración moral o humanista sobre el fenómeno de la guerra a gran escala, lo cierto es que ambas contiendas, en este siglo XX, han sido formidables momentos de *mutación estructural a escala mundial*. En otras palabras, desde la óptica del estudio del sistema internacional como conjunto, las guerras mundiales han concentrado en un corto lapso de tiempo una enorme capacidad de cambio, movilizándolo unas energías impensables. Por supuesto, con los

costes humanos y económicos que conocemos, y que sólo en lo que se refiere al parámetro de vidas humanas, hace que la factura de las dos contiendas globales ronde los 70 millones de muertos. Pero no es menos cierto que pensar la mutación del mundo entre 1914 y 1933 -por poner un ejemplo-, o entre los años treinta y los cincuenta, sin el factor "guerra mundial", es decir, a través de mutaciones progresivas, cambios parciales, evoluciones de los actores, etc., resulta un ejercicio difícil, y probablemente hubiera tenido que medirse en décadas. Desde esta perspectiva, es altamente significativo que *por primera vez* desde la derrota de Napoleón, estamos asistiendo a una mutación global del sistema internacional *sin la ayuda* del fenómeno sísmico "guerra mundial" (o su equivalente), esto es, instalados en una secuencia temporal larga, en la que nos vamos dando cuenta o podemos identificar qué vectores del anterior sistema van desapareciendo o cambiando, en la que podemos incluso explicar cómo y por qué el sistema bipolar puede darse por concluido, pero poco más. La confusión está entre nosotros, y es de temer que va a durar un cierto tiempo. La razón de fondo es muy simple: no podemos identificar una jerarquía clara entre los actores internacionales (clara en el sentido de nítida, estable, no coyuntural, y de efectos predecibles) como tampoco podemos identificar las reglas implícitas o explícitas que rigen las relaciones entre dichos actores. Por último, la aceleración generalizada de los *tempos* de las crisis, del comportamiento de algunos actores (la información mediática, la Red, las comunicaciones, etc.) y las dificultades para la reglamentación de todo ello, son factores adicionales de confusión. De modo que identificaremos la década recién transcurrida como *el inicio de una mutación del sistema internacional*, pero sin la pretensión de conocer la duración de esta transición, ni sus ritmos. Ni mucho menos, deberíamos pretender identificar algunos o muchos de los conflictos, crisis, fenómenos económicos, políticos o sociales, de los últimos diez años como parámetros estables y definitivos de un supuesto nuevo orden internacional.

A lo largo de estos diez años, tenemos en cambio datos suficientes para hacer un balance en el terreno de los conflictos. En este ámbito

existe cierta cantidad de malentendidos. Por un lado se ha ido creando difusamente cierta opinión, errónea, de que desde el fin del mundo bipolar se ha disparado el número de conflictos. Desde 1740 hasta 1970, según un estudio del Institut Français de Polémologie (publicado en 1974), el mundo conoció 366 conflictos armados mayores, esto es, guerras. En el período analizado, durante 14 años hubo una sola guerra y, en cambio, se produjeron de diez a veinte guerras por año durante cerca de 70 años. Sin ponderar, como caso aparte, las dos guerras mundiales. Otro estudio, más reciente, de P. Wallensteen y M. Sollenberg (1999) muestra como desde 1989 a 1998 se produjeron 108 conflictos armados en 73 lugares diferentes, de modo que en el último año analizado (1998) persistían 30 conflictos en 27 lugares distintos. De ellos, 5 empezaron en 1998 (aunque el estudio considera alguno relativamente marginal, como Nepal citado como "conflicto menor"). De ello puede deducirse que la conflictividad es constante, y no una novedad cualitativa. El error está en considerar nuevo aquello que no lo es: una enorme cantidad de conflictos violentos. Y no en analizar como posible novedad la *interpretación* de algunas de las *causas* de dicha conflictividad en esta década. Concretamente, es cierto que la desaparición del sistema bipolar eliminó en muchos casos un cierto o elevado

grado de control sobre muchos de estos conflictos. Pero la desaparición del sistema bipolar o de una de las dos superpotencias -y, con ello, el final del control o incluso de la gestión de conflictos por parte de las superpotencias que existía en el mundo de la Guerra Fría- no equivale a la desaparición de dichos conflictos. Muchos de ellos tenían raíces anteriores a 1945 (Oriente Medio), y éstos y otros varios tienen autonomía suficiente para continuar en esta década, aunque cambiando de naturaleza o mudando algunos de sus actores. Nos parece que Afganistán es un caso clamoroso de esta última afirmación. Conflictos, en suma, sigue habiendo muchos, pero habrá que estudiar aquellos de sus aspectos que sí presentan novedades, para entender que lo realmente nuevo, en la actualidad, es la total fragmentación de la conflictividad, su supeditación a dinámicas centrífugas propias, *sin o fuera*

“Lo realmente nuevo es la total fragmentación de la conflictividad sin o fuera de la lógica que les concedía la matiz global del sistema bipolar”

de la lógica que les concedía la matriz global del sistema bipolar.

Otro de los malentendidos, en este terreno de los conflictos es que inmediatamente después de la caída del muro de Berlín, pero *antes* de la desaparición de la Unión Soviética, se produce la crisis y posterior guerra del Golfo contra Irak. El gran malentendido radica en que los analistas se precipitaron a sentenciar una premisa totalmente errónea: se trataba, según ellos, del primer conflicto armado posbipolar, que por su naturaleza marcaba las bases de un *nuevo* orden internacional (primer error), y señalaba las nuevas pautas de resolución de conflictos en un mundo que había superado la lógica bipolar (segundo error). La refutación, difícil de hacer en 1991, es ahora mucho más obvia. Cronológicamente, en efecto, se trataba de la primera gran guerra de una especie de "nueva era". Pero no se trataba de instituir un nuevo orden internacional, sino, al contrario, de restablecer a nivel regional la situación *ante* conflicto, es decir, dejar las cosas exactamente como estaban en julio de 1990: tanto por lo que se refiere al mapa de estados en la región, como en lo relativo a la distribución de la producción (y reservas) de petróleo, en un momento en que la disputa sobre el precio de barril oscilaba entre los 17 dólares (precio de julio de 1990) y los 21 a 23 dólares por barril que reclamaba Irak, aduciendo la necesidad de resarcirse del esfuerzo de guerra contra Irán, guerra que duró desde 1980 a 1989. Nada de nuevos órdenes internacionales, sino *statu quo*, sobre la base, es cierto, de un abrumador consenso entre la casi totalidad de estados concernidos: desde Estados Unidos y la URSS hasta los países de Oriente Medio. El dato a retener de aquella crisis es que el corazón del problema estaba en otro lado: Naciones Unidas (y todos los estados que la forman) no podían, ni pueden, aceptar un precedente tan claro de supresión de un estado miembro por una agresión unilateral de otro Estado de la región. Porque ello atacaba el núcleo del consenso mínimo de la ONU: igualdad soberana de todos los estados miembros (en el plano jurídico-formal) y no injerencia en su soberanía interna. Además había petróleo, cierto. Pero no lo había en los Balcanes y ha sido preciso intervenir, finalmente, y en condiciones mucho más confusas y complejas. Pero incluso los protectorados de facto instaurados, en formas matizadamente diferentes, en Bosnia-Herzegovina y en Kosovo, han tenido

que conservar el ropaje jurídico de la integridad del Estado internacionalmente reconocido, y el acuerdo formal de su gobierno a tal operación (aunque haya sido obligado por la fuerza en el caso de Kosovo, o cosido con alfileres en el primer caso). Para los que pongan en duda esta afirmación, es recomendable leer -a pesar de su lenguaje denso y en ocasiones farragoso- los acuerdos formales que culminan el acuerdo final aceptado por las partes o impuesto a una de ellas (por ejemplo, el Acuerdo Marco de Dayton).

En realidad, la crisis y guerra del Golfo son la *excepción* y no la *regla* de los conflictos de los noventa y de su resolución. La claridad conceptual y visual de dicho conflicto, en el que se superponían derecho, uso de la fuerza e intereses estratégicos globales, no se ha vuelto a repetir durante los años noventa. Derecho: la vulneración de la Carta de Naciones Unidas en uno de sus supuestos medulares. Uso de la fuerza: efectivamente, el Consejo de Seguridad se pronunció durante los meses de la crisis y las semanas de la guerra con una unanimidad, y con un respaldo de la Asamblea General, que tampoco han sentido precedente. Ello permitió -según aducen los que exigen que la *única* forma de guerra justa, hoy en día, es aquella que se libra por orden explícita del Consejo de Seguridad (tesis por lo demás harto polémica)- que sobre la base del derecho vulnerado se librara una guerra legítima, habiendo agotado además largos meses de negociación y de oportunidades por parte de la diplomacia. Interés estratégico global: el petróleo, su producción y sus reservas a largo plazo. Esta ecuación no se ha vuelto a repetir y, en cambio, han proliferado (hasta convertirse en norma por oposición a aquella excepción) conflictos cuyo balance, necesario, es mucho más complicado: la desintegración de la ex Yugoslavia, sus variantes en Croacia y sobre todo en Bosnia-Herzegovina, Rwanda y Burundi, la extensión de la crisis a la zona de los Grandes Lagos, Somalia, Kosovo. En todos estos casos, la relación entre las versiones invocables del derecho, la justificación del uso de la fuerza, y los intereses *nacionales, regionales o globales* en juego, han contribuido a fijar este paradigma de la confusión.

De la larga serie de conflictos en esta década que ha transcurrido, se pueden extraer una serie de reflexiones en voz alta, algunas en forma de pregunta o interrogante, otras como

simples constataciones. En primer lugar, la crisis del comunismo y la caída del muro de Berlín generaron, aún antes de la desaparición de la URSS como tal, unas expectativas totalmente excesivas sobre una reactivación del espíritu de la Carta de Naciones Unidas, a la luz del comportamiento de Gorbachov en crisis como la del Golfo, o en la Conferencia de Paz para Oriente Medio (Madrid, octubre-noviembre de 1991), e incluso su comportamiento anterior en decisiones unilaterales sobre Afganistán (en 1988) o el tratado INF de armas nucleares intermedias (en diciembre de 1987). En otras palabras, a partir de *ahora* (1990-1991), desaparecido el obstáculo que bloqueaba el Consejo de Seguridad y por ello a Naciones Unidas, el mundo empezaría a ser *governable*, y la existencia del potencial de fuerza del Capítulo VII de la Carta tendría una capacidad realmente *disuasoria*. El diagnóstico era erróneo, porque identificaba mal el obstáculo a la eficacia de la Carta, no porque no lo fuera, sino porque:

- a) no era el único;
- b) no desaparecería simplemente por la disolución de la URSS;
- c) las causas de la conflictividad en el mundo son muchas y muy complejas.

La relación jurídica (en términos de eficacia) entre la Carta de Naciones Unidas (y más genéricamente el derecho internacional que hoy conoce-

mos), y la naturaleza complicada de las raíces políticas, económicas, religiosas, culturales o pseudoétnicas, de los conflictos que tiene que afrontar, así como las prerrogativas que el actor Estado mantiene en la sociedad internacional, hacen que la cuadratura del círculo sea imposible.

Por otro lado el balance resulta claro en al menos varios aspectos. Una agresión evidente, sin sanción, consolida un precedente desastroso, cuyos efectos de contagio van mucho más allá del ámbito geográfico específico de tal o cual caso específico. Si se interviene en una zona conflictiva, la neutralidad o el trato igual a actores con responsabilidad desigual no calma el juego, no desactiva el conflicto, sino que aumenta los agravios, alimenta las tensiones y ridiculiza las pretensiones *morales* de la intervención. Si algo se ha extendido en estos diez años entre aquello que pudiéramos llamar la opinión pública mun-

dial es la convicción de que el cinismo es el motor de la historia. Si la Carta de Naciones Unidas reconoce el derecho de legítima defensa, y no plantea intervenir en un conflicto, se debe facilitar, o por lo menos permitir, que la parte agredida se dote de los medios para defenderse (véase: del mal uso de los embargos de armas a todas las partes del conflicto yugoslavo en su fase inicial). Si se interviene y se opta por dar una oportunidad a la negociación, sólo debe hacerse con dos supuestos. El primero es que toda negociación debe tener unos plazos fijos e improrrogables, un *deadline* (nunca mejor dicho), porque en caso contrario, uno o varios de los actores implicados, invocando enérgicamente su disposición a negociar, pueden estar comprando tiempo y vendiendo aire. En el segundo supuesto, después de la negociación viene la amenaza de la coerción, y esa amenaza debe ser *creíble*. La credibilidad reposa a su vez sobre dos condiciones, estrechamente vinculadas: el uso de la fuerza que se va a emplear debe ser visible, creíble a su vez, y operativo; pero sólo se esgrime la amenaza *una vez* (o tres si se prefiere, pero no más), después de lo cual se actúa. Ello podría tener, efectivamente, una capacidad disuasoria para otras crisis paralelas o

por venir. Y si alguna lección se puede sacar de las intervenciones en la ex Yugoslavia es precisamente esta: la dilapidación escandalosa

de toda credibilidad con relación al uso de la fuerza (véase el balance desastroso de las misiones de Fuerza de Protección de las Naciones Unidas, UNPROFOR I y II), así como la pésima gestión de la relación entre negociación, plazos fijos, amenaza del uso de la fuerza y empleo de la misma. El balance ha sido tan desastroso que en 1995 había llegado a minar seriamente no sólo la credibilidad de los ejércitos de los países con fuerzas en UNPROFOR (nada menos que Francia, Gran Bretaña, España, etc., es decir, la OTAN sin Estados Unidos), sino al propio Consejo de Seguridad y por extensión la noción emergente de comunidad internacional. Por ello, fue el llamado Grupo de Contacto, como siempre bajo la decisión última de Estados Unidos, quien -tomando como referente legitimador las múltiples resoluciones del Consejo de Seguridad *aplicables a UNPROFOR, no a la OTAN-* orde-

“También es importante alejarse de la imagen de un mundo musulmán único, unido o incluso coordinado”

nó la intervención militar aérea que acabó en septiembre de 1995 con la agresión de las tropas serbias contra Sarajevo, Mostar y otras ciudades del país. Y por cierto, en aquella época, ninguna de las voces que luego clamaron contra la OTAN en Kosovo, siendo el supuesto jurídicamente análogo, se dejó escuchar.

El año 1999 nos ha permitido ver el extraño proceso de la crisis de Kosovo, con concordancias pero también muchas diferencias con la guerra de Bosnia-Herzegovina. En el capítulo de las concordancias, el agresor no era sólo el mismo grupo o gobierno, era el mismo personaje físico: Slobodan Milosevic; y las víctimas, la minoría musulmana, perseguida por razón de (supuesta) raza y religión: los kosovares (que son musulmanes albaneses, y no musulmanes eslavos del Sur, pero para el caso la distinción es ahora poco relevante). En el capítulo de las diferencias, parece que la intervención internacional había retenido alguna de las lecciones de Bosnia-Herzegovina. Se había dado un año y medio a la negociación, se prolongó el plazo, primero días y luego semanas (Rambouillet), se desplegaron observadores civiles (cerca de 2.000 bajo mandato OSCE –Organización de Seguridad y Cooperación en Europa–), el Consejo de Seguridad adoptó al menos dos resoluciones al amparo del Capítulo VII de la Carta, todo ello desde enero de 1998 hasta marzo de 1999. Y todo ello no previno ni el desastre humanitario, ni el balance amargo de la gestión del protectorado UNMIK (Misión de Administración Provisional de Naciones Unidas en Kosovo) sobre Kosovo. Pero ¿con qué criterios evaluamos? ¿Lo hacemos de modo razonable? La crisis humanitaria en el caso de Kosovo, a pesar de todo, se desarrolló en plazos mucho más cortos, sin comparación, que la precedente de Bosnia-Herzegovina. Para julio (en tres meses escasos), todos los refugiados albaneses habían abandonado los campos y vuelto a su país. La situación sobre el terreno es de destrucción masiva, de ruptura total entre las comunidades, pero ¿es esto último el resultado de la intervención militar? Hay datos que confirman que la ruptura data al menos de 1989, en su versión última la limpieza étnica se sistematizó desde enero de 1998 (y en términos históricos, según el nacionalismo serbio, el agravio se remonta al siglo XIV).

Se podría profundizar mucho más en el tema de Kosovo, pero sólo es un síntoma más de

una década conflictiva. Sin embargo, Kosovo, como antes Rwanda, Somalia, o Bosnia-Herzegovina, deberían llevarnos a reflexionar sobre el mundo real. ¿Existe el mecanismo de resolución ideal de estos conflictos? Estamos sobrecargando de demandas *morales* a Naciones Unidas, cuando su naturaleza le otorga capacidad limitada en este terreno, porque los estados no actúan en el sistema internacional sobre bases filantrópicas o morales (en sentido puro, aunque a veces su acción coincida con la exigencia de la moral convencional), sino en base a la noción de interés, seguridad o riesgo. Y uno de los *clásicos* de la década de los noventa ha sido, sin duda, esta política de sobrecarga de la acción humanitaria, o de trasladar a la ONU responsabilidades políticas que no son las suyas. Los gobiernos de los estados invierten, económica y logísticamente, en acción humanitaria como sustituto de su falta de capacidad de decisión política. Las opiniones públicas exigen de la acción humanitaria unos rendimientos –para paliar los desastres sobre el terreno– que no están a su alcance. Los medios de comunicación, con mejores o peores intenciones, lo mismo. Así que uno de los balances de esta década podría ser, justamente, muy contradictorio: nunca la acción humanitaria ha estado tan encumbrada, nunca se ha visto sometida a malentendidos de tal magnitud, nunca ha sido tan manipulada como mecanismo sustituto de acciones políticas y militares que no se han realizado, o se han llevado a cabo tarde o mal. No deja de ser asombroso que aún no sepamos, oficialmente, si UNPROFOR, entre 1991 y 1995 (en Croacia y Bosnia-Herzegovina), era una fuerza de interposición, una fuerza de imposición, o una fuerza de acompañamiento de la ayuda humanitaria. Y la respuesta es fácil: no lo sabemos porque nadie lo sabe, ni siquiera los miembros del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Por lo tanto, toda intervención *desde la invocación de una exigencia de la comunidad internacional* deberá introducir muchos más parámetros en el proceso decisional. A los ya citados en las líneas anteriores, cabe añadir algunos más, sacados todos ellos de las duras lecciones que nos ha impartido esta década. Cualquier intervención que invoque la legitimidad de la comunidad internacional (y los *valores* subyacentes) tendrá que situarse en un marco jurídico y de principios del derecho que hoy están dispersos (aunque no choquen entre sí) en la Carta de Naciones Unidas, el Acta Final de Helsinki, la

Carta de París para una nueva Europa, los principios generales del Derecho Internacional humanitario, etc. Pero hay que prepararse para que el callejón sin salida del uso del veto en el Consejo de Seguridad no sea una excepción, sino que vaya en aumento. Con lo cual volvemos al punto de partida. En casos en que, por analogía inmediata o porque estén en juego principios básicos de la sociedad internacional, se va a una situación en la que el veto (de uno o varios de los estados con este privilegio a su disposición) va a paralizar la acción necesaria, ¿qué se hace? Muchos dicen que seguir negociando, pero los noventa, como hemos visto, han confirmado la lección adicional arriba mencionada sobre los plazos, el *deadline*, la amenaza del uso de la fuerza, y la aplicación de la misma. La tesis del uso de la fuerza, invocando los *principios* de la Carta de Naciones Unidas, ante el bloqueo *injusto* de la eficacia de las acciones en ella previstas, en sede del Consejo de Seguridad, ganará terreno progresivamente (no con carácter general, unas veces sí y otras no). En este caso, el peligro adicional sigue siendo el agravio comparativo. Descartado que en un plazo razonable se vaya a intervenir en todas partes, la selección de lugares del planeta en las que se interviene, y aquellos en los que *no* se interviene (Chechenia), seguirá basándose en una lógica de incómoda explicación, casi siempre indefendible. Porque el caso de Chechenia ha puesto un broche de oro a la década: la reactivación de la guerra entre los chechenos y los rusos, un concepto un poco más amplio que el de conflicto entre el Gobierno federal (Moscú) y un grupo armado en uno de los territorios de la Federación Rusa. Desde el punto de vista formal y tradicional del Derecho internacional vigente, y de Naciones Unidas en particular, Chechenia es un asunto interno de Rusia, y el caso no tiene más vueltas, pero es difícil satisfacerse con esta afirmación. La comunidad internacional como tal podría ocuparse del caso desde el Consejo de Europa en el terreno de los Derechos Humanos, y la OSCE en el terreno de la seguridad regional (la Carta de la nueva Europa), pero siempre desde la lógica intergubernamental. En sus relaciones multilaterales, los estados con capacidad de influir (Estados Unidos, algunos de la Unión Europea) y algunas

“Estamos sobrecargando de demandas morales a Naciones Unidas cuando su naturaleza le otorga capacidad limitada en este terreno”

instituciones internacionales ad hoc de las que Rusia no puede prescindir (Banco Mundial, FMI) hubieran podido hacer también mucho más.

En otro terreno, el balance, precisamente por contradictorio, tiene su lado positivo. En el terreno de los Derechos Humanos, por ejemplo, la dinámica de estos años noventa y las exigencias de una opinión pública transnacional cada vez más ruidosa han contribuido a la emergencia de Tribunales Penales Internacionales (ex Yugoslavia, Rwanda), que, con toda su lentitud procesal (precisamente por su cuidadoso y minucioso garantismo para los imputados), han ido juzgando y condenando a convictos de diversos crímenes (de guerra, contra la humanidad, genocidio). Se argumenta que faltan Milosevic, Mladic, etc., pero entre las decenas de procesados hay varios generales de División. El precedente es de envergadura. Y en la misma lógica, el acuerdo entre 120 estados para la creación (en Roma, en julio de 1998) de un Tribunal Penal Internacional permanente ha abierto un proceso irreversible. Ciertamente: en diciembre de 1999 sólo seis de dichos estados habían ratificado el proyecto de tratado, y hacen falta sesenta para que entre en vigor, pero la dinámica será difícil de parar, porque si al menos 96 estados en Roma aceptaron en principio el proyecto, ¿cuáles de ellos, por mucho que intenten ganar tiempo, pueden desdecirse? De hecho, los que tenían más reticencias, las explicitaron en Roma y expusieron las reservas que piensan mantener, como condición para someterse a la jurisdicción del futuro Tribunal: China y Estados Unidos. Y en el mismo sentido, el balance final del caso Pinochet, con su vuelta a Chile el 3 de marzo del 2000, deja un sabor extraño. Si se mide con la exigencia de justicia de los allegados de sus víctimas, efectivamente no ha sido procesado ni en España ni en el Reino Unido, ni en cualquier otro de los países que lo reclamaban, como Suiza, Francia o Bélgica. Si se mide por el hecho de que ha pasado más de 500 días detenido en Londres por la justicia británica, comparado con la arrogancia y prepotencia que Pinochet mostró hasta el día mismo de su llegada a Londres, y las sucesivas peripecias judiciales por las que pasó, se percibe una cierta sensación de progreso de la justicia penal internacional en materia de perse-

cución por delitos relacionados con la violación a gran escala de los Derechos Humanos. Por dos veces la máxima instancia judicial británica, sobre la base de un análisis del caso rigurosamente jurídico, le despojó de su prerrogativa de inmunidad. Lo más importante del caso Pinochet es su valor de precedente y de ejemplo: algunos estados han *aplicado* (y no sólo reconocido en abstracto) las consecuencias de la aceptación de una jurisdicción internacional en material penal.

A la hora de un ejercicio de síntesis, al hablar del mundo como sistema internacional, nos acercamos al cambio de siglo y de milenio con una agenda que, en términos estructurales, globales, deberá no perder de vista varios problemas. Las consecuencias de la desintegración del bloque soviético no han terminado, en el sentido de que no se ha estabilizado un nuevo sistema regional de sustitución. Donde antes había lo que en el sistema bipolar se designaba como "el Este", existía no sólo la URSS sino un conglomerado algo más complejo. Para no hacer un simple ejercicio de Historia, recordemos tan sólo que existía una de las dos superpotencias, un sistema regional formado por la URSS y las democracias populares, una alianza militar (el Tratado de Varsovia), y países *desalineados* como Yugoslavia, Albania y en parte Rumanía. De todo ello no queda nada, o lo que queda ha cambiado o está *todavía* cambiando. Algunos estados, ya existían formalmente como sujetos del derecho internacional (las democracias populares, por ejemplo), otros han aparecido ex novo desde la desintegración de la URSS (las ex repúblicas federadas, o sea Rusia y otras catorce), pero unos y otros han tenido que afrontar en condiciones difíciles, y sobre todo *inéditas* (sin precedente), a la vez la transición político-institucional (de dictadura a democracia) y la transición económica y social (de la economía centralizada y estatal a la economía de mercado y mixta), en un mundo -como parece de rigor decir- cada vez más globalizado. El balance de este movimiento, al que habría que introducir la serie de conflictos, reivindicaciones transfronterizas, problemas de minorías, guerras de secesión, dista de estar cerrado, por dos razones que lo coyuntural nos hace perder de vista: la magnitud del cambio y la importancia que ese bloque ocupaba en el mundo bipolar hacen que la mutación no se pueda dar por resuelta en una década. Y los tiempos de mutación, sin un cataclismo

estructural total, simultáneo y global, como lo fueron las dos guerras mundiales, son históricamente más lentos.

Queda la cuestión de la jerarquía de poder entre los actores del sistema internacional, pues a ello y no a otra cosa hacemos referencia al invocar conceptos como "mundo unipolar". Después del mundo bipolar en la versión que se conoció en la Guerra Fría, esto es, con los contenidos específicos que tuvieron los dos bloques en los terrenos político, militar, ideológico, económico, etc., ¿por qué existiría ya un nuevo sistema internacional unipolar (Estados Unidos)? Entre una OTAN -recién cumplido su 50 aniversario y con su nuevo concepto estratégico en cartera- ampliada al Este y una Rusia que quiere ser de nuevo o seguir siendo la otra superpotencia, las relaciones no serán fáciles, y de hecho son tortuosas e inestables. Y este factor de inestabilidad no data de la crisis chechena. Rusia ha demostrado, a lo largo de los últimos años, la voluntad de no querer ser absorbida en un sistema de seguridad global, en el que en realidad estaría diluida bajo el liderazgo de Estados Unidos. Su opción ha tenido varias versiones a lo largo de esta década (o mejor, desde 1992): impedir la ampliación de la OTAN; mantener una especie de derecho de consulta (el término "veto" sería excesivo) sobre las políticas exteriores y de seguridad de algunos de los estados ex miembros de la URSS, o de algunas antiguas democracias populares; y sobre todo, formalizar por medio de un tratado un estatus de igualdad con la OTAN. Algunos consideran esta fórmula (el Consejo Conjunto permanente, de 1997) como el restablecimiento de una cierta bipolaridad en Europa. Pero la situación es nueva, la relación demasiado volátil. Sin embargo es un síntoma más de que el concepto de sistema unipolar es engañoso. Este lugar común debe ser sometido a una crítica rigurosa. Parece mucho más ajustado hablar de un marco general volátil, de un sistema internacional todavía en mutación, de una verdadera transición en suma, por lo que, por definición, las jerarquías de poder siguen siendo varias y móviles. Y sin cuestionar el poder de Estados Unidos, el hecho es que dominan las dinámicas de fragmentación, de fuerzas centrífugas aleatorias, de tribalización de las culturas políticas, a la vez que se generaliza la invocación de la paz, la democracia, los Derechos Humanos, como parámetros dominantes. Lo que no hay en el actual sistema interna-

cional es estabilidad, y no la habrá mientras la transición en la que estamos no tienda a una lógica de ordenación global. La fragmentación aludida, la proliferación de conflictos intraestatales, los choques entre minorías, ni siquiera tienen la lógica global que pretendía imponerles Huntington con su célebre texto de referencia sobre el choque de civilizaciones. Coexisten con la globalización en el terreno económico y en el de algunos fenómenos sociales (la sociedad red, la instantaneidad de las informaciones -el efecto CNN-, etc.), pero no en otros.

Sería un grave error, muy grave, pensar que la invocación generalizada, sistemática, de términos como globalización o pensamiento único es un paradigma para analizar y comprender el sistema internacional. De hecho ni siquiera lo describen adecuadamente, por simplificadores y parciales. Si se bucea en hemerotecas, se constata que se hizo un uso comparable del término "crisis", a raíz de la guerra de Yom Kipur de octubre de 1973 y el subsiguiente (y primer) choque petrolífero, al menos durante los 17 años siguientes. No había análisis global de la situación en el mundo, de prospectiva, que no construyera buena parte de su argumentación sobre la persistencia de la crisis, su carácter global, su irreversibilidad, y su gestión (de hecho, no se hacía prospectiva sobre cómo salir de ella). La globalización como fenómeno económico es irrefutable y algunas de sus consecuencias sociales y sociológicas también. Pero el término no es portador de respuestas para casi ninguno de los problemas y fenómenos planteados en este trabajo y en este Anuario, problemas del mundo real que no son un ejercicio de prospectiva, sino un ejercicio de inventario, un simple listado. Es, sobre todo, una condición global, presente y futura. Como ha escrito recientemente Fukuyama (1999) en un artículo sobre el décimo aniversario, no sabemos si de la caída del muro de Berlín o de su primera versión de *El fin de la Historia*: la globalización está aquí para quedarse. Y ello por varias razones, dice el autor, que en esta ocasión parece llevar la razón. Entre ellas, porque no parece haber alternativas viables de desarrollo basadas en una ruptura frontal con el actual sistema económico; y Fukuyama tiene la

“El concepto de sistema unipolar es engañoso. Este lugar común debe ser sometido a una crítica rigurosa”

honestidad de recordar la crisis del supuesto modelo asiático, con la crisis financiera regional (pero con valor de advertencia global) de los mercados ligados a los "dragones asiáticos", modelo que hasta su súbita crisis se nos presentaba como el nuevo paradigma de atajo para acceder a altos niveles de desarrollo. Entre ellas, asimismo, está la importancia de los cambios -también irreversibles- que las nuevas tecnologías han introducido en el mercado de trabajo y en los sistemas productivos.

Pero quedan muchos problemas no ya por resolver, sino por aclarar, por estabilizar, y la globalización puede ser un constreñimiento genérico, pero no nos da soluciones. Por ejemplo, el Estado, como actor internacional, también "está aquí para quedarse", por mucho que se hagan diagnósticos contundentes sobre la erosión del principio de soberanía, por no hablar ya de su "declive" o su "futura desaparición". Por supuesto, estamos en el terreno de las hipótesis, pero el actor Estado, sometido, como jamás anteriormente, a un marco general de constreñimientos y tensiones que no controla, no ha cedido ni un milímetro en sus prerrogativas formales últimas, que son las que le otorgan esa centralidad determinante en el derecho internacional, en

el control de las organizaciones internacionales, en la ONU, la OSCE, la UE y la OTAN. En otras palabras, es cierto que tiene dificultades para

controlar un capitalismo financiero cada vez más virtual, porque es un fenómeno transnacional, fuerte y con entidad propia, con una dinámica inmanejable. Pero la famosa cumbre de Seattle, supuestamente fracasada (no es tan seguro), puede leerse de otro modo: los estados deberán necesariamente reunirse de nuevo, negociar, acordar, regular, el comercio internacional. Y sólo ellos pueden y deben hacerlo, porque tienen la llave de una necesaria reforma de las reglas del comercio mundial, para hacerlo más equitativo (a la espera de hacerlo más justo), la llave para introducir una cierta regulación, no sólo en los mercados comerciales clásicos, sino en los mercados financieros. Todo ello puede verse acelerado y/o apoyado por las ONG, la sociedad civil, las opiniones públicas, pero in fine, para que tenga operatividad en el sistema internacional, deberá ser procesado, formalizado jurídica-

mente y aplicado por los estados. No deja de ser curioso que la década termine con la crisis de un tabú: regulación. Después de Seattle, después de las crisis financieras asiáticas, en los círculos de decisión, y no sólo en los gobiernos, se ha abierto el debate sobre la posibilidad de que sea inevitable regular, es decir, establecer controles, sobre cosas como control de cambios con relación a la libertad de movimiento de capitales, crear algún organismo nuevo del tipo "consejo de seguridad económica mundial", e incluso establecer un impuesto sobre especulaciones excesivas en las transacciones financieras a partir de ciertos volúmenes. De otro modo, estas funciones ya las está desempeñando el G-7, utilizando organizaciones como el Banco Mundial o el FMI, de las que se anuncia la crisis y defunción desde hace décadas pero que siguen operando.

Sea como fuera, para salir de la confusa transición actual, el paradigma emergente deberá con el tiempo ser capaz, si no de resolver los problemas, al menos de describir las jerarquías de poder que de hecho se producen a escala global, especificando las reglas implícitas y explícitas, formales o informales, que rigen en cada campo de acción (militar, económico, cultural) entre estados, entre actores no estatales, entre fenómenos transnacionales. Describir también la naturaleza subyacente a los conflictos y las razones de su diversidad. Impulsar las dinámicas que, parcialmente pero de modo irreversible, hacen progresar el derecho como precondition de un mundo más justo. Y definir de forma convincente los contenidos y las formas que debería

adoptar en el futuro la seguridad como concepto integral, no sólo militar o jurídico. De hecho, el debate no ha hecho más que empezar, pero que quede constancia de la advertencia: por primera vez en dos siglos, estamos viviendo una mutación sistémica global sin un cataclismo reordenador súbito, con una multiplicación de actores y una aceleración de fenómenos que hacen que, realmente, cualquier ejercicio de prospectiva sea arriesgado.

Referencias bibliográficas y bibliografía

Baylis, J. y Smith, S. (1998) *The Globalization of World Politics*. Oxford: Oxford University Press.

Bouthoul, G. y Carrère, R. (1976) *Le défi de la guerre (1770-1974)*. Paris: PUF.

Brzezinski Z. (1998) *El gran tablero mundial*. Barcelona: Paidós.

Colard, D. (1997) *La société internationale après la guerre froide*. Paris: Armand Colin.

Fukuyama, F. (1999) "Second Thoughts: the last Man in a Bottle", en *The National Interest*, n° 56, verano.

Ramsbotham, O. y Woodhouse, T. (1996) *Humanitarian Intervention in Contemporary Conflict*. Cambridge: Polity Press.

Wallensteen, P. y Sollenberg, M. (1999) "Armed Conflicts 1989-1998", *Journal of Peace Research*, Vol 36, n° 5, septiembre.