I

ECONOMÍA

SOBRE EL NUEVO ORDEN MUNDIAL Y EL «GENDARME UNIVERSAL»

por el Académico de Número

Excmo. Sr. D. José M.ª de Areílza y Martínez de Rodas*

Hace un año, expuse ante vosotros, en esta Academia, una reflexión sobre la «Paz americana», locución que fue en aquella época ampliamente comentada y discutida, como consecuencia del conflicto que llevó a la intervención militar titulada «Tormenta del Desierto» y a la ocupación de parte del territorio de Irak, así como a la liberación de Kuwait invadido. Mis conclusiones fueron netamente negativas respecto al éxito de ese proyecto. Ahora, al cabo de estos últimos doce meses, el planteamiento tiene otros matices y cabe enfocarlo con distinta perspectiva. Se trata de analizar el origen y evolución de los conceptos: «Un nuevo orden mundial» y el «Gendarme universal» del mismo.

Quisiera exponer, en breve síntesis, el origen, la evolución y el desarrollo actual de esas posiciones dialécticas internacionales que han llenado las páginas de comentaristas, profesores y personalidades políticas, no ya sólo de los Estados Unidos, sino del mundo entero.

Fue Woodrow Wilson quien acuñó la expresión al describir el Tratado de Versalles, recién firmado, en junio de 1919, en un mensaje al pueblo norteamericano. «Se trata —dijo— de un documento sobre un nuevo orden establecido en el mundo, mucho más que de un Tratado de paz». Esta visión idealista y utópica no tuvo consecuencias prácticas. Y Wilson no logró que el Congreso aprobara el Tratado, ni que su candidato a la presidencia fuera elegido.

---

* Sesión del día 6 de octubre de 1992.

Franklin Roosevelt recogió, en parte, el mensaje de Wilson al ingresar los Estados Unidos en las Naciones Unidas, en 1945. Utilizó en varios discursos el concepto de «Nuevo orden mundial». Y, curiosamente, fue el historiador Wells quien publicó en los años cuarenta un libro denominado «El Nuevo Orden Mundial», en el que analizó su alcance, su contenido y lo que representaba para los Estados Unidos y su política internacional. La idea wilsoniana, utópica, de que todos los estados respetarían la ley internacional, se demostró pronto que no respondía, en absoluto, a la realidad mundial.

La guerra fría, la meteórica carrera de armamentos y la lucha por la superioridad nuclear en el espacio llenaron un largo período de silencio sobre el concepto del «orden mundial». Hay que remontarse al encuentro del presidente Reagan y Gorbachov, de 1988, que confirmaron la nueva etapa internacional y el fin de la carrera de armamentos, así como el desmoronamiento de la propia Unión Soviética junto con la cooperación creciente de los Estados Unidos con la Comunidad Europea. Ello dio paso a una era en la que una solución «multilateral» entre las entidades existentes —Naciones Unidas-Gatt-Banco Mundial-Fondo Monetario Internacional-OECD-CSCE-OTAN-Pacto de Varsovia— parecían crear de hecho un nuevo orden mundial de tipo funcional. En 1988 se produjo otro acontecimiento importante: la elección de George Bush para la Presidencia de los Estados Unidos. Bush había ejercido cargos y embajadas importantes, pero acaso lo que le indujo a tomar posiciones internacionales distintas fue el haber desempeñado, durante tres años, el puesto de representante permanente de los Estados Unidos en las Naciones Unidas.

Dos hombres claves tuvo, además, el proceso del entendimiento entre los Estados Unidos y la Unión Soviética en esos años. Fueron el secretario de Estado norteamericano, James Baker, y Eduard Shevarnadze, ministro de Exteriores de la Unión Soviética. Ambos organizaron la reunión de Malta y el alcance de lo acordado en ella. Fue después de ese diálogo cuando Bush, al dirigirse al pueblo americano en el «Thanks-giving Day», incluyó en su discurso la frase: «Podemos imaginar ahora, que empieza una nueva era para el mundo: Una era de orden mundial».

En agosto de 1990 se inició la invasión de Kuwait por las tropas del Irak. Bush reaccionó con un mensaje de cuatro puntos que llevaría a la llamada guerra del desierto. En septiembre, el presidente habló a la Cámara de Representantes y al Senado, en sesión conjunta, explicando las razones y el contenido de la entrada en guerra contra Irak. «Este es el primer asalto que se produce contra el orden mundial al que aspiramos», fueron algunas de sus palabras. Y el Departamento de Estado norteamericano editó ese discurso, bajo el título: «Hacia un nuevo Orden Mundial». No fue eso todo. En el mes de octubre habló el presidente Bush en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Se refirió, literalmente, a la creación de un movimiento de opinión «hacia un orden mundial» y, consiguientemente, la posibilidad de un largo período de paz, basado en aquél. En julio de 1991, aludió, de forma específica, a ese concepto. «Estamos —dijo— ante una seria oportunidad de crear un auténtico orden mundial y que las Naciones Unidas puedan defenderlo, con nuestro apoyo nacional». André

Fontaine, en su reciente y lúcido ensayo sobre la situación internacional presente, alude a un episodio, poco conocido, que se refiere a la intervención del presidente Bush en esas mismas fechas, en una sesión conjunta del Senado y Congreso americano para aprobar el presupuesto anual de la Unión. Su intervención fue dificultosa y poco convincente. Y en la segunda parte de la sesión Bush se lanzó a pronunciar un discurso grandilocuente, para explicar el alcance de la situación internacional y sacarse la espina de su intervención anterior.

Repitió entonces una y otra vez su convencimiento de que «un orden mundial nuevo» se hallaba a punto de establecerse en el planeta, y que correspondería a los Estados Unidos y a su preponderancia militar, la tarea de «mantenerlo y defenderlo». Los diputados y senadores se sorprendieron de la tajante afirmación. Con la afición que en los Estados Unidos tienen hacia las estadísticas, un conocido periodista contabilizó las veces que en esas fechas del pasado año iba el presidente Bush repitiendo ese concepto, con insistencia. En no menos de veintiséis ocasiones, muy diversas, el presidente confirmó, en actos públicos, que existía, a su parecer, «un Nuevo Orden Mundial» y que la tarea histórica de los Estados Unidos era la de utilizar su considerable poderío castrense para defender ese orden «como un gendarme universal».

Pero los acontecimientos internacionales desmintieron esa nueva locución y esa posibilidad. La guerra del Golfo fue la prueba de que el «Nuevo orden mundial» era una entelequia que no podía llevarse a cabo, con la declaración de superioridad militar, de una sola potencia, convertida en «gendarme universal». Empezaron a plantearse, en efecto, las cuestiones esenciales en torno a la victoria obtenida y la perspectiva realista de cómo hacer frente a conflictos futuros. Numerosos expertos y especialistas norteamericanos redactaron, entonces, una serie de estudios relativos a esa intrincada cuestión. Cito, entre otros, a Joseph Nye, en su libro: «Obligados a mandar: La naturaleza cambiante del poder americano»; Charles Krauthammer: «El momento unipolar y la multipolaridad futura», y Brian Urquhart: «Lecciones de la guerra del Golfo», «¿Qué clase de orden mundial y de quién?». Todo ellos analizan, críticamente, el concepto y su escasa viabilidad.

¿Cuál es el sentido y el contenido de ese cúmulo de publicaciones aparecidas en estos tres últimos años?: La de rechazar el simplismo de la existencia de un «orden mundial» cuya defensa y protección debería confiarse a una sola potencia militar. Y la de propugnar, en cambio, un nuevo sistema de hacer frente a los eventuales conflictos, con un despliegue de fuerzas multinacionales, bajo el amparo y el pabellón de las Naciones Unidas.

Así, por ejemplo, la llamada «Misión Unikom», que protege, actualmente, la frontera entre Irak y el Kuwait, la integran soldados americanos, soviéticos, ingleses, franceses y chinos y llegará a tener hasta treinta y dos nacionalidades, en su mosaico de combatientes. La misión la manda el general Gunther Greidl del ejército austriaco. ¿Por qué no utilizar esos despliegues militares de las Naciones Unidas en prevenir los

conflictos latentes? ¿No sería posible modernizar hasta el límite las funciones de vigilancia y observación de las áreas conflictivas del mundo entero, con satélites de control, a disposición del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas?

Otro concepto que se abre paso, con insistencia, en la Norteamérica de hoy es el siguiente: «Conocida es la difícil situación de las Naciones Unidas en lo que se refiere a su presupuesto financiero, debido en buena parte a la existencia de atrasos enormes en el pago de las cuotas anuales de un notable conjunto de los países miembros». Butros Galli, el secretario general, en su reciente discurso de apertura de la Asamblea en Nueva York, no ha dejado de señalar ese déficit alarmante de su presupuesto, conminado enérgicamente a resolver esa situación. Otro de los proyectos del secretario general ha sido el de poner en marcha el «Comité militar conjunto previsto en el reglamento de la ONU, y que por diversas razones —entre ellas, la existencia de la guerra fría— no hubo posibilidad de crear con verosimilitud de funcionamiento. Es evidente, y así lo han manifestado los Estados Unidos, que un «Estado Mayor Conjunto» podría significar el poder detectar a tiempo gran número de áreas de conflictos locales en el mundo entero, que podían ser prevenidos y controlados antes de que llegaran a convertirse en situaciones bélicas irremediables.

Esta tendencia de evitar conflictos de índole humanitaria, de seguridad o de medio ambiente que darían lugar a intervenciones autorizadas en los estatutos de las Naciones Unidas serían un paso de gigante para prevenir brotes de violencia en diversas partes del mundo. Para ello, resultaría preciso que las grandes potencias acepten y cooperen en el intento, de buena fe, tratando de llevar a cabo la gradual transformación militar y diplomática, dentro de un sistema mundial, de la seguridad común.

Pero vuelvo al tema central de esta disertación. Se trata de analizar, si después de la fulminante operación contra el Irak para restablecer el «statu quo» del Kuwait invadido que se llevó a cabo con el visible compromiso del liderazgo norteamericano en la brevísima campaña, puede repetirse en el futuro. Y si esas locuciones: «orden mundial» y «gendarme universal» pueden continuar, como proyectos, en el porvenir inmediato internacional.

El sentimiento dominante actual de la opinión pública en los Estados Unidos puede resumirse así: «¡Basta, con una vez! Una guerra del Irak es suficiente». Las opiniones han ido clarificándose hacia una fuerte corriente de pensamiento, enteramente hostil al intento del presidente Bush de convertir lo sucedido en la guerra del Irak en un mito válido para el futuro.

El desafío que los acontecimientos actuales ofrecen a las grandes potencias consiste, esencialmente, en establecer un sistema de auténtica «acción colectiva» para mantener la paz internacional, que evite en el futuro conflictos que destruyan el orden vigente en el ámbito local, regional o mundial, como el ocurrido en la crisis del Golfo, desencadenada por la invasión de Kuwait por las tropas de Sadam Hussein. El acento presente se sitúa en hallar una justificación teórica que autorice, de hecho, a la comunidad internacional, a su debido tiempo, y de forma efectiva —y militar

cuando fuera preciso— incluso en lo que se ha dado en llamar «asuntos internos» de un país. Los tratadistas norteamericanos actuales no han vacilado en exhumar el famoso texto de la conferencia de San francisco de 1945, al término de la guerra mundial, en el que las cuatro potencias signatarias —Estados Unidos, Gran Bretaña, Rusia y China— se refieren al caso de que la «vertiente internacional de un país se vea afectada por las condiciones exteriores».

El nudo de la cuestión estriba en saber quién sería el garante de ese «orden mundial» y el protagonista, efectivo e instrumental, para que no quede alterado. La opinión mayoritaria de los Estados Unidos no suscribe, actualmente, el pensamiento del presidente Bush, ni en lo que se refiere a un supuesto «orden mundial», ni mucho menos a un papel de «gendarme militar» universal atribuidos a Norteamérica. Es interesante observar ya en la evolución del contenido de los mítines de los candidatos republicano y demócrata, quienes, en plena campaña electoral, han ignorado, *totalmente,* el problema, por considerarlo, sin duda, altamente impopular.

En cambio, en las Universidades más prestigiosas del país se ha producido, en estos últimos meses, un verdadero conjunto de debates de fondo, sobre este tema. Fueron notables los simposios celebrados en los ámbitos universitarios de Harvard, de Fletcher, de Tufts, de Medford y en la Fundación «Hitachi», entre otras aulas. He tenido la oportunidad de conocer el resumen de lo discutido y examinado, en esos foros, en torno a este palpitante problema. Los debates no se han planteado, en ningún momento, en torno al supuesto «orden mundial norteamericano» —que se da por inexistente—, sino al estudio y análisis de la posibilidad de crear los instrumentos necesarios para otras acciones de paz, de signo colectivo. Por ejemplo: la creación a la vez, de una poderosa fuerza de reserva, permanente; de otra, más reducida unidad, de «respuesta rápida», y de una tercera, de «especialistas». Todas ellas serían altamente entrenadas, para su misión. Y, por supuesto, funcionarían bajo la autoridad de las Naciones Unidas. Serían estas unidades protagonistas activas de las decisiones del organismo de la ONU. Y su empeño sería el hacer frente a los incidentes graves y que puedan ocurrir —y ocurren— a lo largo del mundo. Es decir, el tener preparado un conjunto preventivo, como el señalado, para disponer de un instrumento de poder real que impida que los incidentes graves puedan degenerar en conflictos militares de gran envergadura. Es muy probable que de haber existido tal organización en el verano de 1990, la trágica guerra del Golfo y la «tormenta del desierto» se hubieran, seguramente, evitado.

Muchos de los expertos que tomaron parte en estos interesantes debates universitarios aludieron a un hecho histórico que conviene recordar. Fue el proceso de fundación de la OTAN, debida en gran parte al pragmatismo inteligente de Dean Acheson, secretario de Estado norteamericano, y al buen sentido de sus colegas europeos de la época, adversarios de la Unión Soviética. Se evoca con frecuencia la singularidad de la creación de la Alianza Atlántica, dentro del texto fundador de las Naciones Unidas, pero fuera del eventual veto del Consejo de Seguridad. El más importante experto norteamericano en la materia, Alan Henrikson, definió, en su tiempo, en un libro, a la Alianza Atlántica, como una «forma —limitada— de orden mundial».

Es preciso señalar que la Alianza Atlántica sigue hoy en pie, en cuanto a su funcionamiento, aunque las circunstancias que la fundaron eran radicalmente diferentes. Pero, incluso, los diversos y recientes proyectos para crear un núcleo militar en torno a la UEO tienen siempre presente la existencia de la OTAN y la necesidad de coordinar las eventuales actividades futuras de ambas entidades. También, cabe señalar que la «Conferencia para la Seguridad y Cooperación europea» considera la existencia de la OTAN como un ejemplo de iniciativa multinacional exitosa, entre la Europa occidental y los Estados Unidos.

En resumen: puede decirse que todos estos aspectos positivos, de proyectos de futuro y de reconocimiento de situaciones nuevas, no propugnan, en ningún caso, situaciones que pudiéramos llamar de la existencia de «un orden mundial» a cargo exclusivo de Norteamérica.

El representante permanente de los Estados Unidos en las Naciones Unidas, embajador Thomas Dickering, definió en una recientísima conferencia, en la «Escuela de Diplomacia de Fletcher», la situación internacional actual como «una situación líquida», ya que la disolución del orden antiguo era evidente, pero no existía, sin embargo, una neta definición de un «orden nuevo» y mucho menos de una potencia o «gendarme único», capaz de mantenerlo. Y, sin embargo —dijo— el final de la guerra fría, con sus parámetros globales, en un gran acontecimiento que debiera llevar a la creación de un «sistema colectivo de paz y de seguridad».

Los más destacados columnistas y analistas actuales de Norteamérica, aunque pendientes de los azares y sorpresas que les ofrece, cotidianamente, la campaña electoral presidencial, o dejan de ocuparse del tema, del supuesto «orden mundial» y del eventual papel, que hubiera correspondido, en teoría, al poderío militar de los Estados Unidos. Me parece interesante recoger los testimonios de alguno de estos profesionales sobre el asunto y, también, los textos más recientes de las autoridades máximas del Pentágono sobre el tema de tan alta trascendencia internacional.

Rosenfeld, por ejemplo, critica, con desenfado, la utopía de que exista un «nuevo orden mundial». Por el contrario, afirma que un nuevo conjunto de movimientos étnicos van apareciendo cada día en el panorama internacional, creando situaciones de creciente violencia. El irresuelto pleito de Yugoeslavia vive un desgarramiento interno de tan tremenda gravedad que no se adivina una solución próxima del mismo. La extinguida Unión Soviética se debate con gran número de graves conflictos interiores, como el de Georgia, de dudosa solución. En el Tíbet, en Cachemira, en Sri-Lanka, en Timor, se ofrecen ejemplos latentes y cotidianos de auténticas guerras interiores. ¿Cómo ha de inmiscuirse —escribe Rosenfeld— la futura política exterior de los Estados Unidos, en este panorama desgarrador? Por ello, el presidente Bush ha dejado enteramente de lado, en su campaña electoral, alusiones al «orden mundial» y a su eventual «gendarme», escribe.

William Pfaff, la pluma más aguda del periodismo norteamericano, declaraba recientemente: El presidente Bush, metido de lleno en la campaña electoral, ha tenido

buen cuidado de no evocar en ningún momento la idea de un nuevo orden mundial mantenido por un gendarme. Y así, podríamos añadir, todo un núcleo considerable de testimonios parecidos que abundan en la misma dirección.

Acaso sea, también, impresionante leer ante vosotros un brevísimo resumen, del orden del día de la 47.ª sesión de las Naciones Unidas, iniciada, en Nueva York, hace pocas semanas. Este documento alberga en su texto 145 temas de discusión para las sesiones. Entre ellos figuran los problemas de la grave y violenta descomposición de la extinta Unión Soviética; el drama de los países del tercer mundo, con cientos de miles de adultos y de niños condenados a morir de hambre; las tensiones irresueltas de Africa y Asia que acabaron en conflictos abiertos; los problemas ecológicos del planeta y sus graves consecuencias. Y así, ¡hasta más de cien! conflictos, palpitantes y existentes, en el mundo actual. Es decir, que las Naciones Unidas no van a estudiar en su actual sesión y discutir un «nuevo orden mundial», sino el panorama de un gigantesco «desorden mundial», repleto de escenarios de violencia.

¿Y cómo no recordará, asimismo, que la humanidad desbordará los cinco mil millones de habitantes en plazo breve? ¿Y que el ochenta y cinco por ciento de esa población pertenece al área de las naciones subdesarrolladas? Las grandes crisis, debidas al desequilibrio interno y a las presiones migratorias se harán presentes —sin duda— en los años próximos.

Para terminar, me permito recordar aquí un texto de gran interés que se ha hecho público, hace muy pocas semanas, en los Estados Unidos. El secretario de Defensa, Dick Cheney, ha expuesto un documento de «planificación estratégica» para los años *1994 a 1996*. En él se alude, por primera vez —como se hacía en ocasiones anteriores— al principio de que la seguridad militar de Norteamérica consista en impedir que surja en alguna parte un nuevo rival que pudiera poner en peligro «la supremacía numérica militar de los EE.UU.». El documento revela hasta qué punto Norteamérica abandona, técnicamente, la doctrina del «Nuevo orden mundial» y propugna, en cambio, la existencia de «un gendarme benevolente, pero dominador», a base del millón seiscientos mil soldados, en activo, que mantienen actualmente los Estados Unidos en filas. «Nuestro dispositivo —explica Cheney— tendrá que poseer "misiles" defensivos, porque a través de los desmantelamientos de los cohetes soviéticos, pueden ir algunos de ellos a parar a terceros países. Y no deseamos que existan poderes amenazadores, en zonas críticas de Europa, del Golfo y de los países amigos de Asia».

Pocos días después, el senador David Boren, presidente del más importante comité del Senado, declaró, públicamente, en un debate: «Los americanos no tenemos ningún interés en convertirnos en el "gendarme solitario" del mundo. No queremos jugar ese papel. Bastantes problemas tenemos en casa. Somos sensibles a las graves cuestiones que amenazan la paz del mundo en muchas regiones. Y comprendemos que se trata de resolverlos. Pero siempre con un mecanismo militar multilateral».

Pienso que, con ello, queda aclarada la fenecida idea del «orden mundial» y de su «gendarme» en la opinión pública actual de los Estados Unidos.