

EL NUEVO ORDEN INTERNACIONAL EN VÍSPERAS DEL SIGLO XXI

por Teresa Domingo Segarra

Casi todo el mundo parece aceptar la idea de que hoy nos encontramos ante un Nuevo Orden Internacional (NOI), que ha supuesto una importante ruptura con el proceso anterior.

El cambio que se ha producido puede considerarse especialmente drástico y repentino, dada la velocidad y la magnitud de los acontecimientos que hemos vivido, de manera que han quedado obsoletos los análisis anteriores a 1989.

La caída del muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989 propició cambios imparables en prácticamente todos los países de Europa oriental, y el desmembramiento de uno de los dos centros neurálgicos que habían condicionado el orden internacional desde el final de la II Guerra Mundial a partir del Tratado de Yalta.

Durante la «guerra fría», el bipolarismo impuso el reparto en zonas de influencia, tanto en el Tercer Mundo como en los países subdesarrollados, y una escalada militar no sólo en el área convencional, sino también nuclear y química. Dicha escalada alcanzó una magnitud tal que permitía varias veces la destrucción del planeta, hacía prácticamente imposible impedir su utilización por terceros países u suponía un elevado porcentaje del gasto público. En ese punto, los propios contendientes se vieron obligados a iniciar un proceso de desarme que al menos frenara la dinámica en que se veían inmersos.

Aun con todos estos peligros, el viejo orden se caracterizó por una cierta estabilidad basada en el miedo mutuo, que vino a denominarse «coexistencia pacífica».

Dos alianzas militares agrupaban los grandes arsenales: la OTAN y el Pacto de Varsovia, y dos grandes áreas productivas y comerciales: la OCDE y el COMECON, se encargaban de asegurar el mantenimiento y la expansión de las dos ideologías dominantes en cada bloque, el capitalismo económico y la democracia parlamentaria multipartidista a partir de Estados Unidos, y la economía centralizada y el sistema de partido único desde la Unión Soviética.

El hecho, no tan anecdótico, de la caída del muro ha modificado la situación, y el sistema internacional aparece ahora caracterizado por una uniformización ideológica, en la medida en que aparece la economía de mercado como el único modelo válido y, por tanto, se intenta aplicar en la práctica totalidad de los países, con las excepciones más importantes de China, Corea del Norte, Cuba y Vietnam.

El reto ante el que nos encontramos ahora es cómo se puede producir esa transición hacia la economía de mercado, pero no sólo en los países del Este europeo, sino también en los países del Sur.

Los países del Este parten de una economía organizada según la propiedad estatal de los medios de producción y una planificación económica que sustituía



casi totalmente el mercado. No existe una clase social con experiencia para encabezar el proceso de acumulación típico de una economía capitalista. Ante la dificultad de resolver la transición por sí solos, reclaman a Occidente no sólo medios financieros, sino también asistencia técnica y empresarial, a pesar del alto nivel de formación de sus trabajadores.

Al mismo tiempo, la larga duración de un sistema de partido único, sin una tradición anterior de democracia parlamentaria, permite entender que estas sociedades estén muy poco preparadas para dar lugar a partidos representativos de opciones políticas diversas, representativas y viables.

En la mayoría de los países del Sur, los problemas son, si cabe, más graves, pues carecen incluso de la formación cultural y técnica y de las infraestructuras económicas y sociales necesarias. Los movimientos revolucionarios que en períodos anteriores dirigieron la lucha por la independencia y el cambio, se enfrentan ahora a enormes dificultades en la construcción de alternativas en sociedades casi feudales, dependientes y poco democráticas. Ejemplos de estas dificultades para aplicar la democracia se pueden observar especialmente en países de África y Centroamérica.

En este diseño del NOI, el predominio de una ideología, la economía de mercado, se afirma en el nuevo unipolarismo representado por la hegemonía de EE. UU., que incluso parece aceptar (al menos hasta la llegada al gobierno del presidente Clinton) un cierto debilitamiento del protagonismo de la OTAN como punta de lanza en los conflictos.

EE. UU. mantenía su hegemonía política y fuerza militar compensando su debilidad económica, producida al haberse lanzado a un proceso de crecimiento, a pesar de sus dificultades internas, gracias al ahorro de otros países (especialmente de Japón).

La crisis y Guerra del Golfo 1991/92/93 ha servido para afirmar su papel de gran potencia, pero a la vez ha señalado ciertas coordenadas en las que incluso EE. UU. se tiene que mover.

Así, el protagonismo político, militar e informativo que ocupó durante el conflicto quiso ser el exponente de su capacidad hegemónica y unipolar. Sin embargo, no todo fue como hubiera querido, y tuvo que contar con el respaldo político del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (donde China, debido a sus problemas internos, se ve muy condicionada a la hora de vetar propuestas americanas) y organizar una fuerza multinacional, más allá de la Alianza Atlántica, y con presencia de países árabes próximos a Occidente.

Se ha ido de esta forma definiendo una doble lógica: la de los Estados, a través de los más fuertes, representados con voz y voto en el Consejo de Seguridad de la ONU, y la de la comunidad civil internacional legitimando el derecho de ingerencia (es decir, la posibilidad de que un país intervenga en otro para defender razones del derecho internacional).

Por esta vía, se supone que el bienestar de la sociedad civil internacional queda asegurado en el consenso entre los Estados, y éste a su vez a través del acuerdo entre los «grandes». Esta tesis es difícilmente aceptable en la medida en que existen intereses contrapuestos en los que los países fuertes son a la vez juez y parte, y



ello se puede ver en la distinta presión que se ejerce desde la ONU para el cumplimiento de sus resoluciones (palestinos expulsados, referéndum Sahara...).

Por otra parte, se podría deducir que la hegemonía americana se plasma en su capacidad de «dominio» en la medida en impide la aparición y el desarrollo de dinámicas regionales autóctonas contrarias a sus intereses, aunque ello no se traduce en un «control real» de la zona, es decir, que los Estados regionales se comporten según una línea establecida por EE. UU.

En el nuevo marco que prefigura el NOI, la lucha ideológica queda sustituida por la confrontación de los intereses de las partes. Todo parece apuntar a que no volverán las guerras «por procuración», en las que detrás de cada contendientes había una gran potencia. Ahora, si se interviene, cada uno lo hará directamente, como EE. UU. ha hecho en Irak. Y estas intervenciones se limitarán a las necesarias para garantizar el acceso a sus recursos y a sus mercados.

Aparece así también implícita en el NOI la idea de que los recursos naturales de los países terceros son propiedad compartida de los países occidentales, que deben tener garantizado su suministro.

Esto permite comprender que para EE. UU. y Rusia no sea un problema la expansión de los movimientos islámicos siempre y cuando el acceso a sus países quede garantizado y no se atente contra sus intereses. Sin embargo, para los países europeos, la proximidad geográfica y la distancia cultural suponen un obstáculo en nuestras relaciones, por lo que se apoyan aquellos países que mantienen sus compromisos con Europa sin importar sus crisis internas (bloqueo de las elecciones en Argelia, vulneración de derechos humanos en Marruecos...).

Igualmente, del conflicto del Golfo se pueden sacar algunas ideas que pueden servir para explicar contextos más generales. La primera es la consolidación del «derecho de ingerencia» y, como consecuencia, la soberanía «limitada» para muchos Estados, pues ahora no sólo Irak depende del acuerdo de las grandes potencias, sino que también Kuwait ha tenido que pagar, a cambio de la ayuda internacional, su cuota de dependencia. En segundo lugar, se muestra la fragilidad de los Estados en el Tercer Mundo con sociedades multiétnicas, tal y como los conocemos en la actualidad. Los brotes de nacionalismo que se están produciendo responden a las aspiraciones de mejora de las distintas comunidades en sociedades desiguales, y tienden a cubrir el vacío dejado por las ideologías. La religión, la raza, la tribu se constituyen, en muchos de estos países, en elementos de identificación entendida como excluyente, lo que lleva a actitudes racistas y al enfrentamiento entre comunidades.

La tercera idea es constatar la gran desigualdad existente en la distribución de la renta, no sólo en el interior de cada país sino entre países y, a la vez, cómo en algunos casos el poder económico y militar se encuentra en manos diferentes: Kuwait tenía el petróleo e Irak las armas, Japón y Alemania (ahora CE) son las grandes potencias económicas, y EE. UU. la que mantiene la hegemonía militar.

Ante este aparente desequilibrio, cabe preguntarse cómo evolucionará en el futuro. En lo que respecta a EE. UU., las nuevas propuestas del presidente Clinton van dirigidas al intento de recuperar un cierto protagonismo económico y romper su dependencia exterior, especialmente de Japón, incluso al precio de incrementar



los impuestos y de apostar por políticas proteccionistas en el comercio internacional.

Japón y la CE, por su parte, esperan aumentar su papel político internacional. En el caso de Japón, la prohibición impuesta después de la II Guerra Mundial de desarrollar su capacidad militar les ha permitido centrar todos sus recursos en la economía civil, convirtiéndose así no sólo en los grandes suministradores de productos industriales y de servicios en los mercados internacionales, sino también en los mayores inversores exteriores. Ahora se están planteando la necesidad de que su relevancia económica trascienda al nivel político. Son conscientes de las reticencias que los países occidentales tienen ante la visión de un nuevo Japón militarizado, especialmente por parte de EE. UU., que no parece aceptar de buen grado la ingerencia económica de Japón en su propio país; por ello sólo contemplan la posibilidad de enviar fuerzas bajo el pabellón de la ONU, un puesto en el Consejo de Seguridad y liderar la ayuda al desarrollo en el área del Pacífico y Sudeste Asiático.

Por su parte, la CE está viviendo quizás la etapa más importante de su construcción. Ello implica la necesidad de adoptar grandes decisiones políticas que van más allá de las propias demandas de sus ciudadanos. La implantación del mercado único ha obligado a avanzar en propuestas hacia la Unión política, lo que significa importantes traspasos de soberanía y competencias en temas que habitualmente se resolvían en los Estados nacionales.

Conviene recordar, entre otras razones de esas dificultades, que somos doce Estados de orígenes, culturas, historia y relaciones exteriores muy diversos, y por ello resulta extremadamente complicado definir marcos de actuación que puedan representar simultáneamente los intereses de los doce. No es extraño, pues, que muchos ciudadanos no se sientan identificados con el Tratado de la Unión. Al margen de todas las críticas que puedan hacerse sobre un tratado de estas características, posiblemente su mayor logro haya sido el acuerdo en sí mismo, es decir, concretar en un texto la voluntad de emprender el siglo XXI en común ampliando las políticas que creemos son más beneficiosas si se hacen entre todos y para todos, más allá de las diferencias que nos separan, en un contexto europeo de radicalización de los nacionalismos independentistas e insolidarios.

Uno de los retos más importantes en las nuevas políticas comunitarias se centra en el campo de la Seguridad y las Relaciones Exteriores y en el debate de si la CE puede consolidarse como un segundo polo estratégico, no tanto antagónico, ni tan siquiera independiente de EE. UU., sino autónomo, a través de la Unión Europea Occidental (UEO). Francia estaría en la línea de defender una mayor autonomía para la CE, mientras que Inglaterra e Italia, por su parte, son los más claros defensores de la presencia americana. Hasta ahora, la situación se ha resuelto con un *statu-quo* en el que los EE. UU. siguen participando en la definición de la defensa europea.

Al haber desaparecido el Pacto de Varsovia, la OTAN debería haber corrido una suerte parecida, pues ya no existía el enemigo para el que había sido creada. Quizás sea demasiado pronto para avanzar hipótesis en este terreno pero, dada la experiencia de la Guerra del Golfo, la intervención en Somalia o en Yugoslavia,



no parece probable un reforzamiento de la Alianza Atlántica, sino más bien su transformación en una parte significativa de lo que puede ser una fuerza multinacional.

En esta última década del siglo xx parece, pues, consolidarse un cierto Orden Mundial en el que van a jugar un papel destacado tres grandes potencias. Los EE. UU. que después de un largo período de crisis económica parecen dispuestos a salir de la misma o, al menos, a intentarlo, al situar a un nuevo presidente demócrata en la Casa Blanca, esperando que se preocupe más que sus antecesores por la política interior y afronte los importantes problemas sociales que vive el país. Saneamiento económico y mejoras sociales que consideran fundamentales para mantener la hegemonía política y militar en el mundo de forma estable.

El Japón, que después de varias décadas de crecimiento ininterrumpido y de haber invertido su ahorro en los grandes países industrializados, se está enfrentando por primera vez a la limitación de su mercado (y por tanto a su capacidad casi infinita de producir), y también al descontento de sus trabajadores, que empiezan a demandar una serie de derechos sociales y sindicales que la empresa de tipo paternal japonés no les reconoce. Simultáneamente al estancamiento en su liderazgo económico se van manifestando sus deseos de participar en el contexto político internacional.

La CE, con un peso económico y militar inferior a los otros dos, tiene sin embargo la gran ventaja de que puede ofrecer una calidad de vida muy superior, tanto en términos de salarios y servicios sociales como, en general, de preocupación por aspectos más generales del bienestar social, como el medio ambiente, la no discriminación, la lucha contra el racismo, la solidaridad con el Tercer Mundo... Y en su política exterior viene predominando el recurso a la diplomacia por encima de la opción militar, quizás también por ser aquella una solución de consenso menos conflictiva entre doce posiciones a veces encontradas.

En ese marco, queda por ver cuál será la evolución de los países que constituirían «el Este» y, especialmente, las ex-repúblicas soviéticas. Es difícil todavía lanzar hipótesis sobre el papel que pueden desempeñar tanto en el terreno político como económico. Por una parte, presentan grandes dificultades por tener que afrontar simultáneamente el cambio de sistema económico y político en el marco de una fuerte crisis económica, pero a la vez cuentan con importantes reservas naturales y de capital, especialmente humano, que en algún momento podrían desarrollarse con tasas de crecimiento acelerado.

Lo que sí parece apuntarse es la posibilidad de que Rusia juegue un papel político en el contexto internacional muy superior al que en teoría podría corresponderle de acuerdo a los intereses que representa y a la fuerza con que cuenta para imponerlos. Su presencia se identificaría de nuevo con «el interlocutor» preferencial de EE. UU. en la vieja imagen del bipolarismo que ahora resulta muy beneficiosa para los americanos, pues éstos prefieren contar con un solo socio en la mesa de negociaciones (que además se sitúa en una posición de clara desventaja por sus problemas políticos y económicos) antes que ser uno más del colectivo, como sucede en el Consejo de Seguridad de la ONU.



Pero, además, Rusia sigue siendo en cuestiones de carácter internacional el intermediario necesario para dialogar con algunos Estados y movimientos que hoy tienen un papel importante en alguna zona del Planeta: Serbia, OLP, Vietnam.

En este «viejo» o «nuevo» orden, según se quiera ver, la uniformización ideológica de la economía de mercado aparece muy interrelacionada con un proceso que parece imparable de mundialización económica.

Cada vez resulta más difícil, si no imprescindible, para un país vivir aislado económicamente del exterior. El desarrollo de la división internacional del trabajo y la dinámica tecnológica hacen que las interrelaciones económicas en el comercio, el flujo de capitales y personas haga casi imposible la pervivencia de modelos autárquicos.

En este marco, ningún país, ni siquiera Japón, EE. UU. y la CE, pueden vivir al margen de las decisiones económicas del resto de países, lo que obliga a la negociación de acuerdos en diversas materias que impidan guerras económicas que a ninguno tenderían a beneficiar.

Así, la ronda GATT, donde se negocian los acuerdos comerciales, está viviendo las grandes tensiones del momento, ya que EE. UU. quiere reforzar su proteccionismo pero se queja del que impone la CE, y la CE protesta por el de EE. UU. y Japón. Los países del Tercer Mundo han visto sistemáticamente incrementada su dependencia por la creciente necesidad de comprar productos importados de las grandes potencias económicas, en una relación de intercambio que se deteriora continuamente. Ante esta situación, han constituido el llamado grupo de Cairn para ser un grupo de presión importante en esa mesa de negociaciones, reivindicando su derecho a participar en los mercados mundiales sin las trabas de los grandes, entendiendo que ésta es la única vía que les puede garantizar su desarrollo futuro autónomo.

Se cuestiona, por tanto, el concepto de Orden Económico Internacional y, en consecuencia, se reivindica que lo mismo que ha cambiado el orden político se haga lo propio en el económico. Pero las cosas no son tan sencillas, porque el NOI no prevé la solución de los viejos problemas económicos mundiales: crisis cíclicas, desigualdades en el interior de los países y entre países y regiones, por lo que hablar de Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) supone, de alguna manera, cuestionar parte de los supuestos en los que se basa el NOI recién constituido.

Algunos autores, como el informe Brandt (1980) querían evitar ese enfrentamiento preconizando un NOEI a partir de un aumento de ayudas a la cooperación y al desarrollo; sin embargo, no parece que sin un cambio cualitativo esencial el NOEI pueda resolver los problemas Norte-Sur que siguen planteados.

Este desnivel económico y demográfico entre las dos grandes zonas del Planeta podría buscar el equilibrio, generando corrientes migratorias masivas. Este fenómeno potencial es vivido en los países desarrollados como una amenaza contra su nivel de vida actual, pero pueden servir como un acicate para que se creen las condiciones que tiendan a reducir las diferencias entre los países. La internacionalización de la comunicación no va a seguir permitiendo mantener de forma estable



esas diferencias, pues los ciudadanos del Tercer Mundo ven cada día las condiciones en las que vivimos los del «primero».

Igualmente, las empresas están actuando ya en el marco supranacional y cada vez es más difícil encontrar empresas que no tengan ningún tipo de vinculación con grupos multinacionales. Ello obligará a los sindicatos a diseñar también estrategias multinacionales a partir del entendimiento de que los trabajadores de un país no podrán mantener indefinidamente conquistas sociales si no son capaces de generalizarlas al conjunto de países.

En el contexto mundial, un nuevo factor ha entrado en liza rompiendo muchos de los viejos esquemas. La dinámica continuada de deterioro del medio ambiente ha conseguido sensibilizar a la opinión pública más allá de las «previsiones oficiales», constituyendo en muchos casos la base de una alternativa al viejo sistema y movilizándolo especialmente a las generaciones más jóvenes.

Pero además el medio ambiente adquiere un carácter especial porque cruza transversalmente todas las parcelas que se han ido comentando. Su carácter transnacional es tan indudable que la ONU ha organizado en 1992 la Conferencia de Río que, con todos sus defectos, supone el reconocimiento «mundial» de la trascendencia del tema. Por último, al cuestionar el modelo de crecimiento actual, no sólo se deduce la necesidad de cambiar el sistema en los países occidentales, sino igualmente de rediseñar las estrategias de desarrollo y la cooperación con el Tercer Mundo.

No es difícil pensar que en el medio plazo, desde la izquierda política y sindical, las propuestas ecologistas y de movimientos religiosos y sociales, se reformarán muchos de los elementos que han formado parte de las demandas tradicionales del socialismo y que hoy se concretan con ciertas modificaciones en el diseño de alternativas cotidianas: solidaridad, equidad social, libertades... A partir de ellas y teniendo en cuenta que la democracia multipartidista es una consecuencia directa del concepto de libertad y que el mercado puede jugar un papel positivo en la asignación de ciertos recursos y productos, se trataría de dar un gran paso hacia adelante en la definición de un nuevo modelo social que sea alternativo en la medida en que sitúe los valores sociales de la paz y la solidaridad en el centro del mismo, y la sociedad civil pase a decidir la dinámica del «nuevo» o «viejo» orden internacional.

Teresa Domingo Segarra.
Diputada de Izquierda Unida
en el Parlamento Europeo.