

El coste del conflicto: una nueva reflexión para la paz en Oriente Medio

A través de esta iniciativa, el Strategic Foresight Group nos aporta un estudio innovador sobre el conflicto en Oriente Medio, mediante el cual queda reflejada, una vez más, aunque desde una perspectiva inédita, la necesidad de paz en la región. Una de las novedades de este estudio reside en presentar no sólo los diversos costes generados por el conflicto, bien sean directos o indirectos, sino también aquellos importantes beneficios perdidos a los cuales daría lugar una paz estable y duradera en una región sumergida en el conflicto desde hace más de 60 años.

La situación inestable vivida en Oriente Medio durante este largo periodo, con el conflicto arabe-israelí como foco central, ha frenado fuertemente el desarrollo político, económico y social de la gran mayoría de los países de la región. Si bien buena parte de estos países presentaba, al inicio del conflicto, indicadores esperanzadores en términos de crecimiento económico (buen capital humano, economías relativamente abiertas, poblaciones urbanas), la gran inestabilidad política generada por este conflicto regional determinó significativamente el nivel de desarrollo de estos países así como el grado de intercambio entre ellos, impidiendo, entre otras cosas, la creación de un área de libre comercio esencial para el crecimiento de la región.

Los inicios de la década de los noventa, marcados por la conferencia de Madrid y los acuerdos de Oslo, representaron la época de mayor esperanza para la paz y la cooperación en Oriente Medio. Desgraciadamente, este optimismo no pudo concretarse en una paz estable, de la cual toda la región hubiese salido beneficiada. La ausencia de paz ha generado –desde aquel periodo hasta la actualidad (1991-2010)– un coste de oportunidad de 12 billones de euros para toda la región. Teniendo en cuenta el contexto actual y las dificultades para retomar un proceso negociador, es lamentablemente razonable pensar en un aumento de este coste durante los años a venir.

Evaluar el coste de cualquier conflicto es una tarea sumamente complicada pero, en el caso del conflicto de Oriente Medio, valorar una simple aproximación de éste requiere un importante número de expertos e investigadores que puedan construir un planteamiento holístico junto a unas definiciones rigurosas. Todas estas características están reunidas en esta publicación, lo cual no evita, sin embargo, que ésta se enfrente a diversos desafíos. Por un lado, existe el desafío de limitar hasta dónde se estima el alcance de los costes directos y, sobre todo, indirectos del conflicto. Adicionalmente, a los costes tangibles (gastos militares, destrucción de bienes, pérdidas humanas) se deben sumar otros imposibles de cuantificar pero a su vez imposibles de omitir, como puede ser el precio a pagar en términos de educación o de dignidad humana así como el sentimiento de inseguridad de los habitantes o el ascenso de los radicalismos. Finalmente, como hemos mencionado anteriormente, a estos costes cabe añadir aquéllos relativos a la ausencia de paz y a sus consiguientes beneficios perdidos. Si bien la complejidad que entraña este cálculo dificulta la elaboración del estudio, ésta le confiere, a su vez, aun más mérito y un valor añadido real que lo proyecta como una referencia para concienciarse de la necesidad, ya no sólo ética y política sino también numérica y pragmática, de una paz estable. Así, pues, el ejercicio emprendido por los autores, la encomiable tarea de estimación de costes y el análisis de factores, causas y escenarios, convierte a este

estudio en una base tangible para la búsqueda de nuevas soluciones por parte de los actores involucrados en el proceso.

La elaboración de esta publicación resulta particularmente interesante entre otras cosas por el apoyo y la cooperación de instituciones de alto nivel provenientes de cinco países muy distintos (India, Turquía, Suiza, Noruega y Qatar), tanto por su proximidad variable respecto al conflicto y su relación con la región, como por su estructura sociopolítica y posicionamiento en la escena internacional. Esta particularidad refleja una vez más el compromiso de numerosos y diversos actores académicos y políticos de la comunidad internacional en la resolución del conflicto, todos ellos convencidos de la necesidad de seguir generando y proponiendo diferentes planteamientos, documentos e ideas, con el objetivo de contribuir, a través de éstos, a aumentar las probabilidades de una paz estable en la región. La generación de nuevos enfoques, ideas y líneas de investigación es un requisito importante, aparte de la voluntad política y el necesario liderazgo positivo ante la opinión pública, para encontrar soluciones innovadoras a las nuevas realidades así como a aquellos problemas no resueltos y en constante evolución. Es más, en situaciones de conflicto, e incluso en los momentos de mayor escalada de tensiones entre las partes, resulta más necesario que nunca abrir canales de análisis, diálogo y debate, como los que facilita la presente edición.

Asimismo, el coste del conflicto no afecta únicamente a los países de la región; toda la comunidad internacional se resiente de sus efectos políticos, económicos, sociales y culturales. Así lo interpreta la Unión Europea, que ha facilitado la mayor fuente de asistencia al pueblo palestino durante los últimos 15 años, con más de 3.000 millones de euros en ayudas acumulados entre 1994 y 2007. Es lógico, pues, que toda la comunidad internacional, pero especialmente aquellos actores presentes en el espacio euromediterráneo, tengan un interés especial y una responsabilidad común en la resolución del conflicto, por el coste económico que acarrea para las partes implicadas y para todos los demás, así como por los graves efectos sociopolíticos que implica dentro y fuera de la región.

Por todo ello, el Instituto Europeo del Mediterráneo ha querido sumarse a esta iniciativa y participar de esta forma a promover nuevas ideas y orientaciones para la posible resolución de uno de los principales retos a los que se enfrenta el proceso euromediterráneo y su objetivo de construcción de un área de paz, estabilidad y prosperidad compartida. Para todos los países euromediterráneos, y muy especialmente para sus poblaciones, los beneficios, tangibles e intangibles, de una paz regional duradera serían verdaderamente ingentes y permitirían dar pasos agigantados y definitivos hacia una mayor cooperación y convergencia, tanto económica como política, entre las dos orillas del Mediterráneo.

Senén Florensa

Director general del Instituto Europeo del Mediterráneo

Prólogo

El objetivo de este informe es ofrecer unos cálculos exhaustivos de los costes del conflicto y de los beneficios potenciales de la paz en Oriente Medio. Para realizarlo, nos hemos centrado en los pueblos de la región y no sólo en los asuntos que atañen a los estados. El informe trata esencialmente de la seguridad humana en Oriente Medio.

Es necesario aclarar lo que entendemos por «conflicto de Oriente Medio». En las primeras décadas que sucedieron al nacimiento de Israel en 1948, el término «conflicto» se refería sobre todo a las guerras y las relaciones hostiles entre Israel y los países árabes de su entorno. Cuando Israel firmó sendos tratados de paz con Egipto y Jordania, además de entablar negociaciones con la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), el ámbito del conflicto pareció reducirse. Hace una década, los principales actores eran Israel y la OLP. Persistían asimismo el conflicto sin resolver de Israel con Siria y las luchas internas del Líbano, que adquirieron connotaciones regionales.

Desde el año 2002, el conflicto fundamental se ha metamorfoseado y diversificado. Los palestinos están representados actualmente por Hamás y Al Fatah, dos organizaciones enfrentadas entre sí, aunque a veces negocian treguas bajo los auspicios de los países árabes. Desde 2003, la invasión estadounidense de Irak ha dado al problema una nueva dimensión. En 2006, el intercambio de misiles entre Israel y el grupo Hezbolá, radicado en el Líbano, complicó más aún las cosas. Existe la creencia generalizada de que Irán ayuda a Hamás y Hezbolá y que, en consecuencia, está presente por delegación en el conflicto árabe-israelí. Además, el presidente de Irán ha amenazado públicamente con borrar del mapa a Israel y Estados Unidos, ha acusado a Irán de desarrollar armamento nuclear, en medio de especulaciones sobre un posible ataque norteamericano o israelí a las plantas nucleares de este país. Al Qaeda y la red terrorista afiliada han declarado la guerra a «judíos y cruzados». Pese a que Al Qaeda tuvo sus orígenes en unos acontecimientos ocurridos en Pakistán y Afganistán, su retórica, efectivos y fuentes de apoyo se hallan muy vinculados a Oriente Medio. Así, lo que hace una década era un conflicto territorial y de identidad en una latitud geográfica, actualmente se ha convertido en una guerra multidimensional, cultural y psicológica de alcance global. Al posar la mirada en el futuro, subsiste el riesgo de que las complicaciones aumenten todavía más. Una Rusia renacida podría querer afirmar sus intereses en la región. China ha establecido algunas relaciones económicas. Si la historia ha de servirnos de guía, los compromisos económicos de gran calado suelen llevar implícitas repercusiones políticas y de seguridad. En este informe nos hemos concentrado en el conflicto árabe-israelí, pero también hemos reflexionado sobre la creciente complejidad de la situación.

Es preciso explicar asimismo lo que entendemos por «costes». En este contexto, es muy importante el acento puesto en la seguridad humana. A los estados les preocupan los costes cuantificables, como aquéllos que afectan a la distribución de recursos, la carrera armamentística y la destrucción de activos, entre otros. A la gente, en cambio, le interesan más los costes relacionados con sus condiciones de vida, como la seguridad en las cafeterías y la dignidad en los puestos de control, las

oportunidades educativas o los daños causados al medio ambiente y al tejido social. Si bien algunos costes poseen un valor monetario, sería inadecuado y una falta de sensibilidad interpretar otros costes desde una perspectiva financiera. Por ejemplo, es posible y útil calibrar la carga económica de los refugiados tanto para su tierra natal como para los países de acogida. Sin embargo, sería inapropiado tasar los costes económicos de las muertes infantiles. Sería útil también evaluar las implicaciones financieras de las áreas de cultivo y los árboles destruidos, ya que procuran sustento a los campesinos; por el contrario, no tiene sentido tratar de mesurar la pérdida de biodiversidad en función del dinero. La vida, ya sea de los seres humanos o de los demás integrantes del ecosistema, es valiosa por sí misma y no por los réditos económicos que pueda generar. Nuestro informe arroja algo de luz sobre todos estos costes.

Hemos hecho cierto hincapié en los costes de «oportunidad». Cuando las personas se hallan inmersas en un conflicto, su menoscabo no se circunscribe a lo que han perdido en comparación con lo que tienen. Ese menoscabo incluye asimismo aquello que no tienen y que podrían haber tenido en ausencia de conflictos. En lo concerniente a las oportunidades de crecimiento, el economista Paul Collier señala en su estudio de los problemas de África que un conflicto violento reduce los índices de crecimiento del PIB en un 2%. En el estudio de Strategic Foresight Group sobre el coste del conflicto entre India y Pakistán, ciframos en un 1% la reducción porcentual del PIB en India. Esta valoración, no obstante, fue cuestionada por los economistas indios, que sugirieron que las pérdidas se acercarían más a un 2%. En el caso de Oriente Medio, la pérdida de oportunidad se materializaría en una reducción de al menos un 2% en la tasa de crecimiento del PIB. Dado que varios países de la región han demostrado ya su capacidad de crecer a un ritmo del 6%, deducimos que un contexto de paz y cooperación, junto con una buena gestión y unas políticas económicas acertadas, permitirían a los países de Oriente Medio alcanzar unos índices de crecimiento del PIB de un 8% anual. Evidentemente, nuestro informe va más allá del PIB para examinar la complejidad y la intensidad de los temas expuestos en sus diversas dimensiones.

Hemos utilizado 1991 como año de referencia para la mayor parte de nuestros cálculos. En efecto, creemos que la Conferencia de Madrid supuso una oportunidad histórica de invertir la trayectoria de Oriente Medio. Si no dejó paso a la esperanza fue porque constituyó un evento único y aislado. De haberse tratado de una conferencia semipermanente, el resultado podría haber sido distinto. La paz era viable entonces, y es viable asimismo en los dos próximos años. Por consiguiente, hemos efectuado dos tipos de estimaciones, unas tomando como punto de partida 1991 y otras basadas en 2010.

Este informe no propugna ninguna fórmula concreta para resolver los conflictos de la región. Es a las partes interesadas a las que compete idear una solución acorde con sus necesidades y pronunciarse, en definitiva, sobre el futuro que desean. Nuestro equipo se ha limitado a presentar cuatro escenarios para 2025 si se siguen unos determinados cursos de acción.

El hecho de que el informe haya sido avalado por los dirigentes o los gobiernos de cuatro países neutrales –Noruega, Suiza, Turquía y Qatar–, y

que haya contado con la participación intelectual de más de cincuenta destacados expertos procedentes de Oriente Medio, evidencia el compromiso de todos ellos con la verdad. La elección de un nuevo presidente en Estados Unidos, así como de nuevos mandatarios en la región, abre en 2009 una puerta a las oportunidades. No corresponde sólo a los ciudadanos de Oriente Medio, sino también a los líderes de la comunidad internacional, decidir si quieren eliminar los costes e incrementar los dividendos de la paz. Confiamos en que este escrito sea un instrumento productivo para las determinaciones que adopten.

Sundeep Waslekar

Presidente de Strategic Foresight Group

Enero de 2009

Introducción

El proyecto de investigación *El coste del conflicto de Oriente Medio* es una propuesta innovadora para incitar al gran público, a los expertos y a los líderes de Oriente Medio a reflexionar sobre lo mucho que han perdido a consecuencia de los conflictos, y cuánto más podrían perder en el futuro. O, para expresarlo positivamente, nos invita a pensar en lo que todos podríamos ganar si por fin se instaurase la paz.

El estudio emprendido por Strategic Foresight Group se apoya en las herramientas que se desarrollaron en su día con objeto de explorar los conflictos indo-pakistaní y de Sri Lanka. Aborda también los costes futuros, recurriendo a la metodología de la construcción de escenarios para los años 2009-2025. El estudio se cimenta en una extensa investigación a escala «macro», en las aportaciones de los máximos especialistas en Oriente Medio, en múltiples entrevistas con personas de la región y en las recomendaciones ofrecidas por expertos en política internacional. Como herramienta de análisis, este informe evalúa los costes pasados, presentes y futuros, tomando en consideración un amplio abanico de parámetros. De ese modo, nuestra comprensión de las pautas del conflicto se agranda extraordinariamente, al igual que la percepción de las alternativas que pueden aplicarse para fomentar la prevención y la resolución del conflicto.

Los conflictos han persistido en Oriente Medio durante al menos sesenta años. A pesar de las numerosas iniciativas, planes, mapas de ruta y procesos de diversa índole que han adoptado tanto los gobiernos como los actores no gubernamentales, la finalidad última –una paz justa y duradera– continúa siendo quimérica. Puesto que el conflicto palestino-israelí ejerce una influencia capital en la dinámica de toda la región, su resolución tendría unos enormes efectos favorables para el conjunto de Oriente Medio. La Conferencia de Madrid y los Acuerdos de Oslo marcaron el inicio de una década, la de los noventa, que hizo resurgir la esperanza, por fin, de una solución inminente. Sin embargo, aquellas promesas no se materializaron: ni las conversaciones de Camp David, ni la iniciativa de paz árabe, ni tampoco la conferencia de Anápolis se han traducido hasta el momento en éxitos tangibles. Habría que culpar de esta situación a la falta de voluntad o de valentía política, al poder de las fuerzas extremistas o, sencillamente, a la complejidad misma del problema. Entretanto, la violencia o el riesgo de violencia es una pesadilla diaria para todos los implicados.

Consiguientemente, hay que agradecer las nuevas iniciativas y, en particular, los planteamientos de amplio espectro. Uno de esos planteamientos podría ser el que analiza el coste del conflicto. La metodología en este campo tiene en cuenta los distintos costes que genera todo conflicto, concretamente los económicos, militares, medioambientales, sociales y políticos. Establece una diferenciación entre los costes para los pueblos y para los estados involucrados en situaciones conflictivas, así como los que afectan a la comunidad internacional. Contrasta asimismo estos costes con los beneficios que podría aportar la paz. El trabajo de Strategic Foresight Group sopesa, por una parte, los costes directos de la conflictividad (por ejemplo, las bajas humanas, los gastos militares, las pérdidas económicas y la destrucción de infraestructuras), y, por otra, los costes indirectos que definen el impacto del conflicto en una sociedad (es decir, los costes adyacentes a la emigración, la humillación, el aumento del extremismo y la ausencia de una sociedad civil).

De este informe se pueden extraer principalmente dos conclusiones. En primer lugar, la envergadura y la diversidad de los costes directos ocasionados por la existencia constante de conflictos, guerras e inestabilidad en Oriente Medio está entorpeciendo el desarrollo fluido de cada una de las sociedades que habitan en la región. Además, la magnitud de las ventajas que podría proporcionar la paz al conjunto de la región y fuera de sus fronteras está presentada en unos llamativos gráficos y cifras. Estos datos, magníficamente documentados, evidencian la urgencia de conjurar los comprensibles sentimientos de miedo e injusticia que subyacen al conflicto.

Oriente Medio ha sido siempre una región de gran importancia estratégica, en la que han confluído muchos actores externos (tales como Estados Unidos, la Unión Europea y Rusia). A la vista de la enormidad de los costes puestos de manifiesto por este estudio, que tan negativas consecuencias, directas o indirectas, tienen para el mundo entero, resulta ineludible la necesidad de una intervención internacional. De hecho, a todos los países del planeta les interesa en grado sumo que se resuelvan los problemas de Oriente Medio. La información recogida en el presente estudio debería mover a todos los agentes internacionales a intensificar esfuerzos para buscar urgentemente una solución duradera. Después, todos ellos querrán, sin duda, recibir su parte proporcional de los dividendos de la paz.

Esperemos que este informe sensibilice a los lectores de Oriente Medio y del resto del mundo. Expertos, líderes de opinión y órganos de poder encontrarán en el estudio muchos argumentos concretos y precisos para promover políticas pacificadoras. El público en general de Oriente Medio constatará también fácilmente que, al margen de los discursos y la retórica, la paz traería mejoras perceptibles a su vida personal. Y por último, aunque no menos importante, el estudio de Strategic Foresight Group está dirigido a la joven generación, porque es ella la que saldrá ganando o perdiendo con las decisiones que tomen sus mayores, ahora y en los años venideros.

Embajador Thomas Greminger

Departamento Federal de Asuntos Exteriores, Suiza