

Consecuencias de la intervención en Iraq.

Las Naciones Unidas y el Orden Internacional en un sistema unipolar

Jorge Valdez

145

Introducción

Una de las pocas certezas que existen respecto a las guerras es que estas suelen concluir en tareas de reconstrucción. La guerra de agresión a Iraq no ha sido una excepción y, como se ha visto, la reconstrucción de ese país ha sido, desde un primer momento, motivo de controversia internacional, ya que ha dado lugar a todo tipo de versiones sobre los intereses en juego y ha proyectado una preocupante sombra de corrupción sobre algunos de los actores clave en los Estados Unidos, el país que ha promovido, tal vez con mayor elocuencia, la apertura y la transparencia en el mundo.

Sin embargo, dada la naturaleza del conflicto y la manera como se llegó a la acción militar, es evidente que, como resultado de esta guerra, hay otros aspectos que requerirán de reconstrucción o, cuando menos, de una reparación sustantiva. Entre todos ellos, merecen citarse, cuando menos, los cuatro siguientes:

La alianza transatlántica, forjada a finales de la II Guerra Mundial y exitosa a lo largo de los últimos cincuenta años. La agresión a Iraq ha profundizado, de

manera radical, las diferencias que desde la caída del Muro de Berlín se expresaban mediante enfoques —cuando menos— carentes de sincronización por parte de los Estados Unidos y Europa. No hay duda que a partir del 11 de septiembre se hicieron más visibles esas diferencias de percepción y capacidad, pero la decisión norteamericana de librar esta guerra ha puesto en evidencia ante Europa, además, sus vulnerabilidades y los riesgos del empleo arbitrario del poder por los Estados Unidos. La recomposición del funcionamiento de la alianza supone que los Estados Unidos asuman un comportamiento que no confunda su liderazgo internacional con actitudes imperiales. Muchos en Europa perciben hoy, como lo evidenció una encuesta realizada por el Instituto de Relaciones Internacionales de Chicago, que no son los Estados ingobernables los que afectan un orden global sino la dominación hegemónica de los Estados Unidos.

146

La política exterior de la Unión Europea. La posición respecto a la guerra a Iraq asumida por el Reino Unido, España, Italia, Dinamarca y Holanda difieren sustancialmente de la posición asumida por Francia, Alemania y otros. Como expresión natural de su nueva identidad, Europa había venido forjando una política exterior común, con expresiones en la mayor parte de los temas de la Asamblea General de la ONU, en otros foros y en su proyección bilateral hacia terceros. Inclusive, hace aproximadamente dos años, la Unión Europea intervino como tal en un debate del Consejo de Seguridad, evidenciando de manera deliberada la actuación de la identidad europea en un espectro cada vez más amplio de asuntos. La fisura producida, referida a la vigencia de principios esenciales del sistema de paz y seguridad, necesariamente habrá de tener consecuencias para la política común europea que, por lo pronto, tenderá posiblemente a retrotraerse a asuntos económicos y comerciales, y a aquellos referidos a su relación con el mundo en desarrollo.

Las posibilidades futuras de una política exterior europea de vocación integral y la recuperación de la credibilidad en la misma dependerán, en gran medida, del consenso entre sus miembros acerca de los límites o alcances que Europa puede llegar a aceptar en el liderazgo norteamericano.

La credibilidad política de los gobiernos de Gran Bretaña y España frente a sus electores, en particular si no se encuentra y verifica, sobre la base de fuentes confiables, independientes y ajenas al gobierno de los Estados Unidos, que hubiese existido en Iraq las armas de destrucción masiva que se invocó para declarar preventivamente esta agresión. Paradójicamente, no ocurre lo mismo dentro de los Estados Unidos, pues la campaña de desinformación a que fue sometido el pueblo norteamericano, caracterizada por la saturación de los

medios con noticias cuando menos sesgadas y en el mejor de los casos irrelevantes, ha contribuido a mediatizar en ese país los sentimientos de rechazo a la guerra.

La credibilidad de las Naciones Unidas como mecanismo global de seguridad colectiva. Iraq ha significado un nuevo fracaso en el extendido —y muchas veces ignorado— propósito de someter el uso de la fuerza a las normas del derecho. Esta aspiración de paz y orden internacional, de la cual existen antecedentes en los movimientos pacifistas cristianos del siglo X, ha sido el aspecto más vulnerado en el contexto internacional vigente por la compulsiva actitud de los Estados Unidos en la prosecución de la guerra. Así, se ha vulnerado aquel sentimiento generalizado según el cual las Naciones Unidas constituyen la base para que la humanidad alcance sus más altos anhelos. Por ello y en la medida en que la ONU continúe representando las mayores aspiraciones valorativas de la opinión pública mundial, el organismo mundial habrá de sobrevivir, al menos formalmente, a esta crisis.

Ello no resta importancia, sin embargo, a que tratemos de avizorar en qué condiciones y circunstancias podría o debería de producirse tal hecho. Este el tema que trataré de esbozar en esta presentación, haciendo énfasis en los posibles escenarios de corto plazo.

147

Un primer factor a reconocerse está expresado en la propia Carta Constitutiva de la Organización. En ella se hacen explícitas aquellas aspiraciones valorativas a las que me he referido anteriormente y que se sitúan de manera predominante en dos dimensiones clara y asimétricamente diferenciadas: la paz y el orden internacional, por una parte; y el bienestar de la humanidad y los derechos del individuo, por la otra. No es que la paz sea intrínsecamente ajena al bienestar de la humanidad; por el contrario, el logro y la preservación de la misma son indispensables para que tal bienestar pueda subsistir. Sin embargo, me refiero, en este contexto, al bienestar entendido como expresión de calidad de vida y de desarrollo material y espiritual.

La asimetría en ambas dimensiones está referida al peso de cada una de ellas en las preocupaciones de las potencias centrales al fundarse la ONU. La paz reflejaba el sentimiento luego de dos guerras que habían devastado Europa; el desarrollo, a pesar del clamor latinoamericano, era aún interpretado como un problema de «atraso» y, por tanto, en una perspectiva de temporalidad que lo alejaba de sus causas estructurales. De hecho, ese enfoque aún subsiste y prevalece en muy amplios sectores de las sociedades desarrolladas.

Es así como el sistema de seguridad colectiva fue provisto de mecanismos con capacidad decisoria de naturaleza vinculante y obligatoria para todos los Estados miembros de la Organización, característica singular del Consejo de Seguridad; mientras que las decisiones del Consejo Económico y Social, o de la propia Asamblea General, a pesar de su enorme peso moral, solamente obtuvieron un carácter indicativo o recomendatorio. Naturalmente, es en el órgano con capacidad efectiva en el que las potencias vencedoras buscaron asegurar una presencia determinante, institucionalizándose así la membresía limitada, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad y el derecho al veto inherente a los mismos.

En todo caso, las Naciones Unidas son expresión de una aspiración colectiva para el establecimiento de un orden internacional que garantice la paz y seguridad y, por lo tanto, dicho orden reposa en principios cuya validez nace de su universalidad y no del poderío militar, ya que el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales exigen, ante todo, la renuncia a la amenaza del empleo de la fuerza o de su utilización. En consecuencia, las Naciones Unidas representan un sistema de seguridad colectiva en el que la Organización asume el monopolio para el uso legítimo de la fuerza, exceptuando, como corresponde, la defensa frente a actos de agresión. Para quien no se encuentra familiarizado con estos asuntos, tal vez este razonamiento contribuya a explicar porqué los países han reemplazado sus antiguos ministerios de la Guerra por ministerios de Defensa.

148

Ahora bien, este monopolio en el empleo de la fuerza es confiado a la ONU también sobre la base de otros principios adicionales a la renuncia al empleo de la fuerza. Estos son los siguientes: el principio de que los Estados resolverán sus controversias por medios pacíficos sin poner en peligro la paz y la seguridad internacional, y la justicia; el principio de no intervención en los asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados; la obligación de los Estados de cooperar entre sí; el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos; el principio de la igualdad soberana de los Estados; y el principio de la buena fe en el cumplimiento de las obligaciones.

La observancia de este conjunto de principios por los Estados que integran las Naciones Unidas debe ser integral. En consecuencia, recuperar la credibilidad en las Naciones Unidas en la post Guerra Fría exige que la aplicación por todos los Estados de cuando menos estos siete principios, interrelacionados entre sí por la «Declaración sobre los Principios del Derechos Internacional referentes a las

Relaciones de Amistad y la Cooperación entre los Estados»,¹ sea celosamente vigilada por la propia Organización, pues de ello depende la legitimidad para que la ONU ejerza las prerrogativas que le corresponden. En ese sentido, la práctica de desconocer a uno u otro principio, según la circunstancia y de manera selectiva, ha sido un factor recurrente de la post Guerra Fría que debería ser desterrado.

En efecto, el sistema de paz y seguridad internacional durante la Guerra Fría tiene un primer momento, durante los años iniciales, en los que la Unión Soviética es la potencia que con mayor frecuencia ejerce el veto o amenaza con ejercerlo. Vienen luego los años de la llamada distensión entre las superpotencias en los que son los Estados Unidos los que con mayor frecuencia amenazan con el veto.

Aparte de la evolución de las relaciones bilaterales entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, son dos, entre algunos otros, los factores que inciden de manera particular en esa situación: la descolonización y el consiguiente surgimiento de una nueva fuerza política con capacidad de iniciativa y propuesta, representada por el no alineamiento, por un lado; y la crisis en el Medio Oriente que hace visible desde temprano el empleo arbitrario del veto y la presión selectiva para el cumplimiento de las resoluciones del Consejo de Seguridad, por el otro.

149

El segundo período corresponde a la etapa que se inicia con la desaparición del mundo bipolar. Desaparece, con ello, el papel modulador y significativamente creativo del no alineamiento; y la Organización, sometida por la falta de equilibrios entre sus miembros, queda, cada vez más, atada a los designios y las presiones de los Estados Unidos.

Todo lo anterior se expresa en asuntos tan variados como pueden ser los de índole presupuestal o el propio funcionamiento del Consejo de Seguridad, cuyos miembros inclusive viajaron a Washington en 1999 para entrevistarse con el presidente del Comité de Relaciones del Congreso norteamericano, acto que, de por sí, expresa la sumisión a la que se estaba arrastrando a tan importante órgano de la ONU. Además, el Consejo de Seguridad, en el que la reducida membresía otorga a los Estados Unidos una capacidad de maniobra mucho más amplia, inicia el desarrollo de una agenda que trasciende su misión y mandato. Asuntos importantes, aunque correspondientes a otros órganos —como, por ejemplo, el SIDA—, han sido abordados en el Consejo de Seguridad; y las operaciones de mantenimiento de la paz pasaron a ser la actividad más importante en el

¹ Aprobada mediante Resolución 2625 de la Asamblea General el 24 de Octubre de 1970.

Secretariado de la Organización, con misiones de las Naciones Unidas en casi los cinco continentes de manera simultánea. Hechos como el derrocamiento del presidente Aristide (1994) en Haití fueron tratados como amenazas a la paz y seguridad internacionales, haciendo con ello que la Organización —es decir, todos y cada uno de sus miembros— asumiera los costos de la intervención de la ONU en ese país.

Durante la Guerra Fría, sin embargo, los miembros del Consejo de Seguridad respetaron las zonas de influencia inmediata de cada uno de los miembros permanentes, en especial las de los Estados Unidos o la ex Unión Soviética. Así, las invasiones a República Dominicana, Guatemala o Hungría fueron toleradas en virtud de interpretaciones laxas del papel que correspondía a los Acuerdos Regionales en la Carta de la ONU y no involucraron de manera directa a la propia organización.

150 Bajo las nuevas prácticas de los años noventa, se aceptaron, en contraste, argumentos inéditos para invocar el uso de la fuerza. Tal fue el caso de la crisis y el conflicto en Kosovo. En aquel entonces, argumentando razones humanitarias, los Estados Unidos actuaron también sin el necesario acuerdo del Consejo de Seguridad. La intervención humanitaria era aún materia de debate y, aunque despertaba sentimientos predominantemente favorables, traía consigo grandes riesgos al abrir posibilidades a su invocación arbitraria; por este motivo, debía ser materia de cuidadoso análisis y reflexión. Después de todo, se trataba de situaciones que, aun potencialmente, se pretendía constituyesen excepción a los principios que deben sustentar las relaciones entre Estados. Sin embargo, los asuntos humanitarios son sumamente sensibles en la opinión pública y, por ello, ningún miembro permanente estaba en condiciones de asumir el costo político de una posición de abierta confrontación.

Por las mismas razones, tampoco tenían los Estados Unidos el consentimiento de sus socios en la OTAN para intervenir en Kosovo, y ello evidenció, además, las diferencias en la Alianza Atlántica. Después de todo, no era para menos, pues la OTAN, conforme al artículo V de su Carta Constitutiva, tiene como misión primordial la defensa colectiva contra el ataque a cualquiera de sus miembros y, en Kosovo, no era ese precisamente el caso. Este cambio de la misión explícita de la OTAN, de la defensa al mantenimiento de la paz, se produjo sin cambiar la estructura jurídica que expresa su mandato, afectándose así la legitimidad de dichos actos.

Sin embargo, la guerra contra Iraq tampoco se ha sustentado en razones humanitarias. Su lógica pretende tener una naturaleza preventiva y, en ninguna parte

de los mandatos de la ONU, está establecida la intervención militar preventiva como forma legítima de ejercicio de la fuerza. La prevención militar es un concepto que formaliza el presidente George W. Bush dentro de la doctrina de seguridad nacional que hace pública en septiembre del 2002 y es componente central de la Ley de Seguridad del Territorio de los Estados Unidos (Homeland Act), pero no por ello es parte del derecho internacional. En este sentido, si bien la acción militar por razones humanitarias resulta controversial —no por sus motivaciones sino porque sobrepasa el marco del derecho internacional—, la acción militar de carácter preventivo es mucho más preocupante, pues abre espacio a la arbitrariedad y al abuso por parte del poderoso.

Este son las características predominantes del escenario internacional que se confronta. Estas nuevas justificaciones que se pretende invocar para justificar la acción militar requieren ser abordadas en profundidad y por separado, pues su naturaleza difiere de manera sustantiva. Solamente estableciendo un entendimiento claro al respecto, podrá recuperarse la confiabilidad en el sistema de seguridad colectiva.

Ahora bien, no puede desconocerse que parecieran existir sensibilidades en la opinión pública mundial que abrirían un cierto espacio para la llamada intervención humanitaria, y —sin que ello suponga, en modo alguno, una opinión personal que favorezca o promueva las mismas— las decisiones que en cada caso se pueda requerir debieran involucrar, necesariamente y en última instancia, normas de procedimiento rígidas y de rigurosa implementación, que garanticen la imposibilidad de que se acepte su arbitraria invocación. Después de todo, se trata de situaciones que constituirían excepción a la observancia de principios esenciales en las relaciones entre Estados y que llevan implícita, por tanto, la redefinición de los conceptos de soberanía y de no intervención.

151

Ese sentimiento expandido en la opinión pública no se percibe en el caso de la doctrina de la guerra preventiva que promueven ahora los Estados Unidos. Ello se desprende, entre otras evidencias, de las multitudinarias manifestaciones en las principales capitales del mundo contrarias a la guerra de agresión contra Iraq. Además, la guerra de prevención, por definición, solamente asiste al que dispone de un poder abrumador e incontestable, pues, de no ser así, sería absurdo pretender llegar a un conflicto. Por lo tanto, se trata, por definición, de una guerra asimétrica y que conlleva los mayores riesgos. Sin embargo, es imposible evitar responder colectivamente a la cuestión de si el empleo preventivo de la fuerza es el modelo para enfrentar las amenazas que representan las armas nucleares y las demás armas de destrucción masiva o si existen otras soluciones menos imprevisibles en cuanto a sus efectos y costos en vidas humanas.

La desaparición del bipolarismo ha significado el desajuste del sistema internacional de alianzas y de esferas de influencia, de organismos multilaterales regionales y mundiales, y del equilibrio entre las potencias que aseguraba la disuasión nuclear. El panorama de la seguridad colectiva, como he señalado anteriormente, ha venido siendo radicalmente transformado en la última década, y la ONU no ha ajustado su sistema colectivo para hacer frente a los cambios que se han expresado en confrontaciones étnicas y culturales que permanecían acalladas por las superpotencias. Ello puede apreciarse en situaciones como la que surgiera entre Burundi y Ruanda, en Somalia, o en la ya aludida crisis en Kosovo, casos a los que hay que añadir la incapacidad de la Organización para atender otro tipo de conflictos de larga duración, aunque más conocidos, como son los de Cachemira, que involucran a India y Pakistán, y, ciertamente, los del Medio Oriente.

152

Evidentemente, estas dos importantes e indispensables precisiones referidas a la intervención humanitaria y la intervención preventiva tomarán tiempo y no podemos pretender que la Asamblea General se pronuncie al respecto en un futuro cercano. La solución a las mismas podría llegar a suponer una reforma real y significativa del propio Consejo de Seguridad, por lo que no debiera albergarse expectativas de corto plazo. Sin embargo, son temas que, por lo pronto, el Perú debiera promover en el ámbito regional con todas las dificultades que ello conlleva, pues caso contrario corremos el inminente riesgo de terminar de alguna manera convalidando determinadas posiciones en el ámbito hemisférico durante la Reunión Extraordinaria sobre Seguridad Hemisférica, prevista para octubre próximo u en otra ocasión cercana. Mientras tanto, a pesar de la existencia de significativas disparidades entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad — asociadas al ejercicio del poder, a visiones culturales y a necesidades nacionales en materia de seguridad que hacen sumamente compleja la tarea de pronosticar que pueda esperarse de las Naciones Unidas— conviene referirse brevemente a los posibles escenarios alternativos de corto plazo que, a mi juicio, se abren para la Organización.

Un primer escenario es uno en que nos olvidemos de las Naciones Unidas, de la seguridad colectiva y que dejemos todo atrás. Esa sería tal vez la situación menos favorable para la inmensa mayoría y, por la tanto, la menos probable. Dejaría el sistema internacional sin ninguna clase de limitación, sea jurídica, moral o de cualquier otra índole y solamente regiría la voluntad del poderoso.

Un segundo escenario sería uno poco digno, en el que el Consejo de Seguridad sirva para endosar las iniciativas de los Estados Unidos y atienda otros intereses no conflictivos para las necesidades de la potencia mundial. En ese caso, no del

todo improbable, confrontaremos una organización sesgada y sin funcionalidad alguna para alcanzar los ideales que la inspiran. Sin embargo, esa ha sido al menos la intención inicial de los Estados Unidos al señalar que las autodenominadas potencias de la coalición tendrán a su cargo el gobierno interino, supervisarán la designación de autoridades iraquíes y no aceptarán un gobierno confesional en Iraq, aun si así lo decidiese el pueblo iraquí.² Esta opción, sin embargo, representa conflictos para algunos de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, especialmente Francia y Rusia, que tienen intereses que defender no solamente en la reconstrucción de Iraq sino en los compromisos que ya ha asumido Iraq con entidades de ambos países. En síntesis, este escenario expresaría, principalmente, el aceptar que la Organización aceptase subordinarse a la voluntad exclusiva de uno de sus miembros, y ese es un riesgo que la mayoría de los Estados miembros no podría aceptar, pues convertiría a las Naciones Unidas en una entidad dispuesta a dar legitimidad a las acciones ilegales de la potencia hegemónica.

Un tercer escenario es uno de corto plazo —el más probable a mi juicio—, en el que los Estados Unidos acepten un papel de las Naciones Unidas en Iraq que no subordine su presencia y la de sus representantes a las autoridades designadas por Washington, y les permita honrar las obligaciones asumidas por el gobierno de Iraq, en especial con entidades de Francia y Rusia, y que venían siendo atendidas por el programa de Naciones Unidas Petróleo por Alimentos. Este, por cierto, dista de ser el escenario más adecuado, que hubiese sido aquel en que la ONU asumiera la transición, como lo hiciera en Timór Oriental, hasta que el pueblo de Iraq designe sus nuevas autoridades o que los inspectores de las Naciones Unidas sean los que verifiquen si es que verdaderamente existieron armas de destrucción masiva en Iraq.

153

El último curso daría cauce al sentimiento de impotencia que se impone ampliamente en la Organización y sería reflejo de la urgencia de restaurar la alianza atlántica, de reconstruir la política exterior europea y de recomponer la imagen de los gobiernos de Londres y Madrid. Reflejaría también la necesidad de los Estados Unidos de dar por superada la confrontación en torno de la ilegitimidad de sus actos, aspecto indispensable para lograr el concurso internacional, especialmente el europeo, para hacer de Iraq una sociedad estable y prospera.

Los matices que puedan finalmente prevalecer dentro de esos escenarios tendrán que ver con la manera como se asiente la correlación de fuerzas en Washington.

² Declaraciones del secretario de Defensa Donald Rumsfeld.

Los llamados neoconservadores han tenido en esta guerra la iniciativa y el oído presidencial. Para ellos, la seguridad y defensa de los Estados Unidos dependen de promover un orden liberal con el respaldo que otorga la posesión y uso de una capacidad militar incontestada. Esa es una visión que desconfía del derecho internacional y que plantea un problema cultural muy complejo con otras partes del mundo, que buscan hacer de la seguridad un bien público sostenible mediante tratados y la mediación.

La política exterior norteamericana pareciera estar en el medio de una transformación diplomática sin precedentes. Desafortunadamente, el ritmo y dirección de esa transformación está determinada por las distintas tendencias existentes en Washington y no puede, por lo tanto, adelantarse ahora como habrá de concluir. En todo caso, supone el cambio en los sistemas de alianzas y la revaluación de las relaciones con sus otrora aliados y enemigos. No obstante, los Estados Unidos necesitan, para que la lucha contra el terrorismo sea sostenible, de una relación positiva con Europa, Rusia y América Latina, relación que se exprese en nuevos mecanismos de seguridad regional en cada caso y en los que se aprecie el liderazgo mas no la posición hegemónica norteamericana. De no ser así, el sistema global podría involucionar hacia un sistema anárquico en el que las potencias mundiales y regionales, indistintamente, puedan embarcarse en emprendimientos unilaterales con consecuencias para los demás Estados.