

¿Naciones Unidas o naciones “a la orden”?(*)

Antonio Remiro Brotóns

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid.

Cuando con ocasión de la Guerra del Golfo (1990-1991) la Unión Soviética se animó a cooperar con Estados Unidos en el Consejo de Seguridad, el presidente George Bush declaró en la Asamblea General de la ONU que era ahora posible “una asociación basada en la consulta, la cooperación y la acción colectiva, especialmente a través de organizaciones internacionales y regionales; una asociación unida por los principios y por la ley y apoyada en un reparto equitativo de costes y contribuciones; una asociación cuyos objetivos han de ser más democracia, más prosperidad, más paz y menos armas”⁽¹⁾.

Sí, interpretadas de buena fe, las palabras del Presidente sugerían la asunción del liderazgo de la comunidad internacional para hacer realidad y profundizar en los principios e instituciones de la Carta de las Naciones Unidas, doce años después esa ilusión se ha disipado, sobre todo una vez que la derecha republicana remató su control del Congreso de los Estados Unidos con la adjudicación judicial de la presidencia a George W. Bush en enero de 2001. Basta leer la declaración de principios del

New American Century Project⁽²⁾, del 3 de junio de 1997, y considerar sus signatarios⁽³⁾ para darse cuenta de que hechos como la intervención en Irak responden a políticas planificadas por quienes forman el núcleo duro de la actual administración antes de que los crímenes del 11 de setiembre de 2001 les sirvieran en bandeja la oportunidad de llevarlas a la práctica⁽⁴⁾.

Aunque ya antes de esta fecha la política exterior de Estados Unidos ofrecía signos de unilateralismo⁽⁵⁾, después la administración de George W. Bush se ha lanzado a la conformación de un orden mundial que gira en torno a la seguridad americana y se basa en la supremacía militar y la disposición a utilizar la fuerza. La diplomacia y las instituciones internacionales se ponen más al servicio de la intervención y de la guerra que al de la solución pacífica de los conflictos y la cooperación. El resultado es profundamente regresivo.

Nadie discute que el mundo necesita liderazgo y que solo Estados Unidos puede ejercerlo⁽⁶⁾. Sin embargo, el unilateralismo de su acción exterior y su pretensión de estar por encima de leyes cuya

(*) Una versión previa de este trabajo fue publicada en: ROLDAN, Concha y otros. *Guerra y Paz. En nombre de la política*. Madrid: Calamar Edición y Diseño, 2004. Colección El Rapto de Europa. Véase en: www.elraptodeeuropa.com. Agradecemos a Juan Garret Vargas, miembro de la Asociación Civil *ius et veritas*, por la gestión de la autorización del presente artículo.

(1) UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE DISPATCH. *The UN: World Parliament of Peace*. Número 6. 1990. pp. 151 y siguientes.

(2) Véase: www.newamericancentury.org.

(3) Entre ellos, Dick Cheney, actual Vicepresidente de los Estados Unidos, Donald Rumsfeld, Secretario de Defensa, Paul Wolfowitz, Subsecretario de Defensa.

(4) Véase: REMIRO BROTONS, Antonio. *Estados Unidos no se pregunta en qué se equivoca, Política Exterior*. Número 85. 2002. pp. 111-124; y más ampliamente en: *Terrorismo, Mantenimiento de la Paz y Nuevo Orden*. En: *Revista Española de Derecho Internacional*. Volumen LIII. 2001. pp. 125-171.

(5) Del unilateralismo de los Estados Unidos antes del 11 de septiembre de 2001 me he ocupado en: REMIRO BROTONS, Antonio. *Universalismo, Multilateralismo, Regionalismo y Unilateralismo en el Nuevo Orden Internacional*. En: *Revista Española de Derecho Internacional (REDI)*. Volumen LI. Número 1. 1999. pp. 11-57.

(6) El liderazgo reclama atender a los intereses de los demás, patrocinar la negociación de compromisos en foros multilaterales y conseguir que los otros no solo hagan, sino que quieran hacer, lo que se quiere que hagan.

observancia exige a los demás han arruinado esta posibilidad, expandiendo la percepción de que la apuesta de la administración Bush, incluso maquillada como un orden de dominación benevolente, es la hegemonía en una de sus versiones más duras⁽⁷⁾. “Nosotros deberíamos ser descarados, convencidos, tercos hegemónistas constitucionales americanos”, escribió John Bolton, hoy uno de los subsecretarios del Departamento de Estado, en un artículo reveladoramente titulado *Is There Really “Law” in International Affairs?*⁽⁸⁾.

Opinantes aún más integristas han postulado la instauración de un orden imperial que niega tanto la soberanía y la igualdad formal de los Estados como las competencias de las instituciones multilaterales y afirma el derecho de Estados Unidos a la autotutela de sus intereses mediante una libre elección de medios, incluso armados. Estados Unidos, ha dicho C. Krauthammer, propagandista de renovadas fases imperiales, “es la potencia dominante en el mundo, más dominante que cualquier otra desde la antigua Roma. Por consiguiente, está en una posición que le permite reformar las normas, cambiar las expectativas y crear nuevas realidades mediante un ejercicio implacable y determinado de voluntad”⁽⁹⁾.

Incluso desde posiciones que se autoidentifican como liberales se admite con cierta complacencia un fatal y arriesgado destino imperial, aunque se le califique de *light* y acabe confundándose con la hegemonía. “Qué otra palabra sino la de imperio puede describir mejor la imponente potencia en que los Estados Unidos se están convirtiendo?”, se pregunta retóricamente Michael Ignatieff. Estados Unidos “es la única nación que custodia al mundo a través de cinco comandancias militares; la única que mantiene en armas a más de un millón de hombres y mujeres en cuatro continentes; la única que cuenta con grupos de combate distribuidos en la serie de portaaviones que vigilan todos los mares

de la tierra; la que garantiza la supervivencia de ciertos países, desde Israel a Corea del Sur; la que mueve los hilos del comercio mundial y llena los corazones y las cabezas de la gente del planeta entero con sus sueños y deseos”. Ser un poder imperial, observa el mismo Ignatieff, significa “algo más que ser la nación más poderosa del mundo(...), significa reforzar el orden existente en el mundo y obrar así de acuerdo con los intereses estadounidenses. Significa imponer las reglas que los Estados Unidos desean (en todos los ámbitos[...]) mientras ellos se niegan a suscribir otras (...) que van contra sus intereses”⁽¹⁰⁾.

Si Poder equivale a Derecho, el Derecho Internacional estorba las políticas americanas en tanto no se adapta a sus exigencias o da paso al imperio. Entre los síntomas de transición hacia lo uno (el vaciamiento o la manipulación de las normas en vigor gracias a las prácticas hegemónicas) o lo otro (un cambio total de la naturaleza del sistema) cabe mencionar: (i) las corrientes que no consideran los tratados fuente de obligaciones jurídicas, rechazan sistemáticamente su eficacia directa o la subordinan a las leyes estatales; (ii) la exclusión del escrutinio judicial sobre los actos del gobierno fuera del territorio americano; (iii) el afán de poner en vía muerta el proyecto de artículos sobre responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, ya aprobado por la Comisión de Derecho Internacional; (iv) la prevalencia de las leyes del Congreso sobre la Carta de las Naciones Unidas y la negación de esta como fundamento exclusivo de legitimación del uso de la fuerza armada, salvo legítima defensa; o, (v) la afirmación de que no hay institución de Naciones Unidas competente para juzgar las decisiones de política exterior y de seguridad nacional de los Estados Unidos.

También son sintomáticas de esta transición: (i) las manifestaciones crecientes de imperialismo legislativo y judicial, esto es, la pretensión de

(7) Hace años, al estudiar la posición de Estados Unidos en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA), llamé *Estado-hegemon* a aquel cuya preponderancia en una organización se traducía esencialmente en la imposibilidad de que: a) la organización actúe en su contra; b) la organización actúe eficazmente sin su cooperación; y, c) su actitud no condicione la de la mayoría de los demás miembros (REMIRO BROTONS, Antonio. *La Hegemonía Norteamericana, Factor de Crisis de la O.E.A.* Studia Albornotiana XV. Real Colegio de España en Bolonia, 1972. p. 30). Creo que esta definición es ahora igualmente apropiada para un sistema multilateral centrado en Naciones Unidas, en crisis por la hegemonía de los Estados Unidos.

(8) BOLTON, J. *Is There Really “Law” in International Affairs?* *Transnational Law and Contemporary Problems*. Número 1. 2000. p. 48.

(9) KRAUTHAMMER, Ch. En: *Times*. Marzo 2001. p. 42. Véase: VAGTS, D.F. *Hegemonic International Law*. En: *American Journal of International Law*. 2001. pp. 843 y 844.

(10) IGNATIEFF, M. *El Imperio de los Estados Unidos. El peso de la carga*. Madrid: Tecnos. pp. 25-27.

someter a las leyes y a los jueces americanos personas, bienes o hechos que no guardan una conexión razonable con Estados Unidos, combinada con la exigencia de sofocar toda jurisdicción criminal extranjera sobre sus agentes, civiles y militares; (ii) las leyes que autorizan la coerción en países extranjeros para arrestar -o anular en su caso- a individuos reclamados por la justicia federal o considerados terroristas; (iii) la sustitución de la diplomacia por el recurso sistemático a las medidas de retorsión y a las represalias, incluso armadas; (iv) la inclinación irresistible a reemplazar las normas y las instituciones por los compromisos exclusivamente políticos; (v) la invocación de la libertad religiosa para forzar la penetración de un pensamiento reaccionario y manipulador.

Estados Unidos acumula, además, demasiados *noes* a formas de cooperación multilateral que sus más próximos aliados en Europa no solo han apoyado, sino patrocinado. Estados Unidos ha dicho no al tratado de prohibición total de ensayos nucleares, no al protocolo para la verificación de la convención sobre prohibición de armas biológicas; no a la Convención Antiminas; no a los protocolos prohibitivos de la pena de muerte, siquiera para menores de dieciocho años en las fuerzas armadas; no al Protocolo de Kioto sobre control de emisión de gases de efecto invernadero; no al Estatuto de la Corte Penal Internacional (blanco, por añadidura, de su más activa hostilidad). Esto, como ha advertido Karl Zemanek, revela un “pobre espíritu comunitario” con “ominosas implicaciones” en el proceso global de formación de normas internacionales y en la satisfacción de sus objetivos⁽¹¹⁾.

1. La centralidad de la seguridad

La seguridad ha sido siempre un concepto central en la construcción de un sistema institucionalizado de relaciones internacionales. La Carta de las Naciones Unidas hizo de él su columna vertebral. La Carta fue revolucionaria al incorporar el compromiso de los estados miembros a renunciar al uso de la fuerza en sus relaciones, salvo el derecho inmanente de legítima defensa frente a un ataque armado, y atribuir al Consejo de Seguridad el monopolio de la fuerza institucional para arrostrar

las amenazas y quebrantamientos de la paz y los actos de agresión.

Teniendo en cuenta que las grandes potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial condicionaron la aceptación del sistema a su reconocimiento como miembros permanentes del Consejo con derecho de veto sobre las resoluciones sustantivas sometidas a su aprobación, quedaron claros desde el primer momento sus límites: (i) una gran potencia podía impedir las operaciones auspiciadas por los demás, pero no imponer las suyas; y, (ii) una gran potencia que decidiera actuar contra la Carta infringiría la legalidad internacional, pero estaba descartado que el Consejo pudiera decidir medidas en su contra o, siquiera, condenar su conducta.

Esa seguridad, la seguridad de la Carta, se entendía en estrecha relación con la paz. Ambos conceptos aparecen juntos veintinueve de las treinta y dos veces que son mencionados en el texto⁽¹²⁾. Esa vinculación con la paz es la que da a la seguridad toda su energía positiva; más aun cuando la paz se asocia con la libertad, la justicia, el desarrollo. La seguridad de la Carta era -y es- por otro lado una seguridad colectiva, de todos, a pesar de los límites impuestos a su realización por el procedimiento de toma de decisiones del Consejo, activados por la Guerra Fría.

Ahora la paz, la justicia o la libertad pueden aprovecharse, sí, como muletillas retóricas, o valer como eslóganes (en Afganistán, donde se pasó de la “justicia infinita” a la “libertad duradera”; o en Irak, “libertad iraquí”), pero la seguridad, como referente básico del nuevo orden, prefiere a la vieja relación con estos conceptos una acumulación de adjetivaciones que la presentan como “democrática”, “energética”, “ecológica”, “económica” o “demográfica”, acentuando la percepción de que se vive en una sociedad de alto riesgo. Se trata, además, de una seguridad “posicional”, de “mi” o “nuestra” seguridad -la del norte, la de los Estados Unidos y sus clientes- frente a “sus” amenazas (las del sur, las del abierto eje del mal), trátase de terrorismo, narcotráfico, movimientos migratorios irregulares o posesión de armas de destrucción masiva. La hipótesis de que “los otros” puedan sentirse amenazados por “nosotros” o la forma en

(11) ZEMANEK, K. *Is the Nature of the International Legal System Changing? Austrian Review of International and European Law*. Volumen VIII. 2003.

(12) Véase: *Seguridad y Paz en el Fin de Siglo*. En: *Seguridad Nacional/Seguridad Internaciona*. VIII Seminario Duque de Ahumada. DGCC/UNED. 7-9 de mayo de 1996. pp. 238-241.

que “su” seguridad pueda verse comprometida por “nuestras” acciones es descartada de plano.

Una presentación así refuerza el retorno a la autotutela individual y grupal en detrimento de las respuestas de la Carta. Los Estados Unidos y sus clientes tienen derecho, se dice, a salvaguardar “su” seguridad, en su poliédrica expresión, recurriendo a los medios de su elección, incluido el recurso a la fuerza armada, allí donde la crean en peligro. Así, no hay por qué extrañarse de la generalización de esas listas negras, arraigadas en la práctica americana, con las que se pretende descalificar a otros como tiranos, terroristas o narcotraficantes, buscando para ellos una exclusión social y jurídica que los entregue sin escándalo ni reacción a medidas unilaterales de fuerza. El documento sobre estrategia de seguridad nacional firmado por Bush el 17 de septiembre de 2002, dando un paso más, elevaba a categoría al “Estado hampón” (*Rogue State*). Como para serlo, según el documento, ha de odiarse a los Estados Unidos y todo aquello por lo que está dispuesto a luchar, gobiernos corruptos, criminales, pueden salvarse si aman a América⁽¹³⁾.

En los países democráticos las primeras víctimas de estos guardianes de la seguridad son los derechos individuales y colectivos, las libertades públicas, las garantías judiciales, la transparencia de la información y la pluralidad informativa, la restricción en el uso de la fuerza represiva, entre otras. Es emblemático, pero no excepcional, de la práctica actual de los Estados Unidos incompatible con los principios y convenios aplicables del Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos que, por motivos de seguridad, la administración Bush mantenga incomunicadas desde hace más de dos años en el no territorio de Guantánamo, sin acusación formal ni respeto de derechos fundamentales mínimos, a más de seiscientos criaturas apresadas en Afganistán⁽¹⁴⁾.

2. La supremacía militar y la disposición a utilizar la fuerza

El documento sobre estrategia de seguridad nacional de 17 de septiembre de 2002 afirma el papel esencial de un poder militar que requiere un despliegue ecuménico y no tolera desafío⁽¹⁵⁾. Estados Unidos persigue una supremacía disuasoria de toda competencia, evitando políticas de equilibrio en su contra y combatiendo en flor cualesquiera indicios de desviacionismo autonomista entre sus aliados. La mayoría republicana quiere menos Estado, incluso menos diplomacia, pero más gastos en defensa. Los riesgos ya fueron advertidos premonitoriamente por el presidente Clinton al vetar en su día la Ley de Asignaciones para Operaciones en el Exterior (H.R. 2606), que implicaba un duro recorte presupuestario del Departamento de Estado: “Al negarle a Estados Unidos una inversión digna en diplomacia, este proyecto sugiere que deberíamos enfrentar las amenazas a nuestra seguridad solo con nuestro poderío militar (...) Si financiamos deficientemente nuestra diplomacia, terminaremos usando en exceso nuestras fuerzas armadas”⁽¹⁶⁾. Dana Priest ha observado recientemente que los jefes del Pentágono en el extranjero ejercen una mayor presión política y diplomática que los embajadores de los Estados Unidos⁽¹⁷⁾, los cuales a su vez, como ha advertido Ignatieff, viven acorazados en sedes que se parecen más y más a *Fort Apache*. En el sur de Afganistán, añade Ignatieff, lo que ven los pastunes son las fuerzas aerotransportadas armadas hasta los dientes del Regimiento 82, pero no trabajadores o ingenieros en misión de ayuda⁽¹⁸⁾.

De hecho, hay una disposición a utilizar el poder militar dentro de lo que Marcelo G. Kohen ha denominado una “cultura de fuerza”⁽¹⁹⁾. El mencionado documento sobre estrategia de seguridad nacional

(13) *The National Security Strategy of the United States of America*. 2002. pp. 13 y 14. Véase: REMIRO BROTONS, Antonio. *Bush y los Estados Hampones*. En: *Política Exterior*. Número 90. Noviembre-Diciembre 2002. pp. 91-98.

(14) PÉREZ GONZÁLEZ, M. y J.L. RODRÍGUEZ-VILLASANTE. *El caso de los detenidos de Guantánamo ante el Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos*. En: *Revista Española de Derecho Internacional*. Volumen LIV-1. Enero-Junio 2002. pp. 11-40.

(15) *The National Security Strategy...*; *Op. cit.*; pp. 1 y 29.

(16) Véase: *Meridiano CERI*. Número 30. Diciembre 1999.

(17) PRIEST, D. *The Mission*. W.W. Norton & Co. Nueva York. 2003.

(18) IGNATIEFF, M. *El Imperio de los Estados Unidos...* *Op. cit.*; pp. 52 y 53.

(19) KOHEN, M. G. *Manifeste pour le Droit International du XXIe Siècle*. En : BOISSON DE CHAZOURNES L. y V. GOWLLAND-DEBBAS. *The International System in Quest of Equity and Universality. Liber Amicorum Georges Abi-Saab*. Nijhoff. 2001. pp. 130 y 131.

de los Estados Unidos ensancha la noción de legítima defensa adaptando, dice, el concepto de ataque inminente a las capacidades y objetivos de los adversarios de nuestro tiempo, en primer lugar, los terroristas y los Estados que los cobijan⁽²⁰⁾. “*Our best defense is a good offense*”, sostiene el Presidente⁽²¹⁾. Para él, seguramente, es amenaza toda política dirigida a condicionar el empleo de su poder militar por sujetos a los que no reconoce el estatus de gran potencia. Entre nosotros el presidente Aznar hizo suyo, como no podía ser menos dentro de su unilateralismo satelital, el concepto de la acción de carácter anticipatorio⁽²²⁾. Objeto de un amplio debate⁽²³⁾, esta doctrina confunde deliberadamente el *preemptive attack*, respuesta lícita frente a un ataque inminente, y la *preventive war*, acción basada en la apreciación subjetiva de meras amenazas potenciales⁽²⁴⁾. Por muy flexible que se sea, no cabe arrastrar la noción de legítima defensa hasta transformar en concretos designios agresivos la mala intención que se presume en el enemigo ni es lícito jugar con las palabras para confundir -confundiendo a los ciudadanos- la anticipación en la acción (propia) con la prevención del ataque (ajeno).

La guerra preventiva no es, por otro lado, una novedad; es una tentación recurrente de grandes potencias que desean aprovechar lo que creen una ventaja relativa que, más adelante, podría perderse. Naturalmente, en Nüremberg esta doctrina no libró del crimen ni de la horca a quienes, como el canciller Von Ribentropp, quisieron justificar la agresión a Polonia. En los comienzos de la Guerra Fría, cuando la Unión Soviética no contaba todavía con el arma atómica, no faltaron en Estados Unidos los patrocinadores del ataque preventivo antes de que fuera demasiado tarde. Uno de ellos fue el Secretario de Marina, Francis Matthews, que “rodeado de almirantes” se pronunció por la guerra el 25 de agosto de 1950. Pero entonces el Presidente Harry S. Truman, responsable de Hiroshima y Nagasaki, le

“(…) Estados Unidos (...) se ha lanzado a la conformación de un orden mundial que gira entorno a a seguridad americana y se basa en la supremacía militar y la disposición a utilizar la fuerza”.

reprendió, considerando que “no haya nada más disparatado que creer que la guerra puede ser impedida por la guerra”⁽²⁵⁾. Poco después Philip C. Jessup escribía en el boletín del Departamento de Estado que la idea de que Estados Unidos podía salvarse recurriendo a la guerra preventiva era el resultado lógico de la posición de quienes consideraban inevitable la tercera guerra mundial, con una “actitud cobarde y derrotista” según la cual “Estados Unidos y los otros países del mundo libre no tienen otra salida que la bomba atómica”⁽²⁶⁾.

Como ha advertido el Secretario General de Naciones Unidas, Koffi Annan, en la presentación de la memoria de la organización ante la Asamblea General el 23 de septiembre de 2003, la lógica de quienes se reservan el derecho de actuar unilateralmente “representa un desafío radical a los principios (de la Carta)”. Tomando como bandera la lucha contra el terrorismo, el ataque preventivo se propaga a otras situaciones que la administración Bush considera una amenaza, incluso potencial, a intereses (pseudo) vitales, para acabar siendo el instrumento de cualquier designio americano. De hecho, la lucha contra el terrorismo ha venido a suceder con ventaja a la lucha contra el comunismo que en los años de Guerra Fría permitió acabar con

(20) *The National Security Strategy...*, Op. cit.; p. 15.

(21) *Ibid.*; p. 6

(22) AZNAR, J.M. *La política española de defensa en nuestro mundo*. Escuela Superior de las Fuerzas Armadas. Madrid. Octubre de 2003. Texto íntegro reproducido en *El País*, 22 de octubre de 2003, pp. 24-26.

(23) Véase, por ejemplo, el Agora “*Further Implications of the Iraq Conflict*”, *American Journal of International Law*. Volumen 97. Número 3. Julio 2003. pp. 553-642.

(24) PEREZ GONZÁLEZ, M. *La legítima defensa puesta en su sitio: observaciones críticas sobre la doctrina Bush de la acción preventiva*. En: *Revista Española de Derecho Internacional*. Número 1. 2004.

(25) TRUMAN, H.S. *Memorias II. “Años de Prueba y Esperanza”*. Barcelona, 1956. p. 140.

(26) Ph. JESSUP, C. *The Fallacy of a Preventive War*. En: *The Department of State Bulletin*. Volumen XXIV. Número 609. Marzo 1951. p. 364.

tantos proyectos reformistas en el “patio trasero” de los Estados Unidos y justificar la ocupación del poder político por juntas militares carnívoras que enarbolaban las banderas de la seguridad nacional para cometer, con la instrucción, complicidad o encubrimiento de Washington, los crímenes más horribles contra la población local. Hay un desdén por analizar las causas profundas del terrorismo como hay interés en servirse de esta execrable violencia para cubrir la violencia criminal de gobiernos democráticos en las relaciones internacionales. El ataque preventivo no es, en todo caso, expresión del Derecho Internacional en vigor, basado en los principios de la Carta, sino una doctrina a incorporar al Derecho Internacional Hegemónico o al nuevo orden imperial.

3. La instrumentalización de las Naciones Unidas y de otras organizaciones

Martillo de infieles, los republicanos más arriscados suspiran por una Liga de Estados Democráticos (una OTAN pentecostal y pentacontinental) donde no haya más veto que el de Washington y sea posible tratar *sicut feras* a los Estados rebeldes, despojados de sus derechos.

Eso es lo que propone, por ejemplo, Richard Perle, uno de los asesores áulicos del Secretario de Defensa, Rumsfeld, cuando cuestiona que las Naciones Unidas, con tantos miembros bajo regímenes asquerosos, sean una fuente de legitimación del uso de la fuerza mejor que la OTAN o una coalición de democracias liberales⁽²⁷⁾. Con un manifiesto desdén hacia las reglas este pensador se pregunta por qué si una política está bien cuando la aprueba el Consejo de Seguridad, ha de estar mal “solo porque la China comunista, o Rusia, o Francia, o una panda de dictaduras de poca monta nieguen su aprobación”. En opinión de Perle, no se pueden “poner grandes decisiones morales (e incluso decisiones militares y políticas existenciales) en manos de Siria, Camerún, Angola, Rusia, China, Francia y otros por el estilo”⁽²⁸⁾. El hecho de que tres de los países mencionados sean potencias nucleares y engloben a una cuarta parte de la población mundial o de que los otros representen al mundo afroasiático, debe parecer irrelevante a quien tanto fía en las “coaliciones de voluntarios” reunidos

alrededor de la administración Bush, cuya consideración nominativa permitiría, de entrar en el juego de Perle, hacer consideraciones nada piadosas.

La hostilidad de los fundamentalistas republicanos hacia las Naciones Unidas y, en particular, hacia el Consejo de Seguridad, es -utilizando una de sus descalificaciones preferidas- antiamericana, pues fue Estados Unidos el principal impulsor de la organización, y profundamente irracional, pues hasta que el Consejo (y el Secretario General) se plantaron frente a la desmesura de los proyectos de la administración Bush sobre Irak, Estados Unidos ha sabido aprovecharlos como instrumentos de sus políticas, moderando sus objetivos, rebajando el tono y siendo perseverante. Dada la posición hegemónica de Estados Unidos al finalizar la Guerra Fría, el Consejo solo podía elegir entre quedar al margen o reconducir las políticas americanas a cambio de legalizarlas. Sin duda el Consejo, aun siendo un órgano político, no debe actuar arbitrariamente, sino dentro de la Carta; pero no existe en el sistema de Naciones Unidas cauce alguno para recurrir directamente la legalidad de sus resoluciones. De esta manera conserva la presunción de que sus actos, son conformes a la ley internacional, por mucho que chirríe su legitimidad.

Asumiendo iniciativas y pautas americanas el Consejo, en efecto, renunció al control efectivo de las operaciones de imposición de la paz que, en el mejor de los casos, se limitaba a autorizar; permitió a sus miembros permanentes ser juez y parte en diferencias con Estados y pueblos malditos, cooperando por omisión, y a veces por acción, en la conculcación de sus derechos; alimentó la arbitrariedad aplicando distintas varas a situaciones materialmente similares haciendo en algunos casos, como el de Israel, regla del agravio comparativo; asumió en cambio, siempre a instancias de Estados Unidos, tareas legislativas y judiciales que no le correspondían según la Carta; y, por último, no ha tenido escrúpulos en socavar las competencias de la Corte Penal Internacional, con una aplicación rampante de las competencias que le atribuye el artículo 16 de su Estatuto, para ordenar la exclusión de toda instrucción o procedimiento criminal contra nacionales de Estados no partes en el Estatuto que

(27) PERLE, R. *Who Says the United Nations Is Better Than Nato?* En: *International Herald Tribune*. Noviembre 2002.

(28) PERLE, R. *La caída de Naciones Unidas*. En: *El País*. Abril 2003. p. 8.

participen en operaciones de mantenimiento de la paz autorizadas por el Consejo⁽²⁹⁾.

Cuando “fallan” las Naciones Unidas, encuentra dificultades en las organizaciones que controla, como la OTAN, o -simplemente- lo requieren sus intereses y “singulares responsabilidades”⁽³⁰⁾, Estados Unidos actúa por su cuenta, armando en su caso coaliciones *ad hoc* (las “naciones dispuestas” a acompañarlos en Irak), y enfrentando las necesidades logísticas y de información mediante el ejercicio de la influencia y la presión directas sobre los Estados que pueden satisfacerlas, en la inteligencia de que órganos, como el Consejo de Seguridad o el Secretario General de la ONU, se acomodarán a los hechos, anteponiendo el pragmatismo a la defensa testimonial de sus competencias. Estados Unidos ya había recurrido unilateralmente a la fuerza armada masiva en Kosovo, con sus aliados de la OTAN, bajo la pantalla moral del principio humanitario, y en Afganistán, donde la vindicación frente al terror del 11 de setiembre de 2001 se cubrió invocando un derecho de legítima defensa que los miembros de la Alianza Atlántica y de la Unión Europea suscribieron con fervor y apenas nadie se atrevió a contestar en Naciones Unidas, sin haberse planteado en ningún caso la preceptiva autorización del Consejo⁽³¹⁾. Con la acción armada iniciada el 20 de marzo de 2003 ha culminado la afirmación de que la seguridad e intereses de los Estados Unidos no pueden quedar a expensas de un sistema multilateral que atribuye el monopolio de la fuerza institucional a un órgano - el Consejo de Seguridad- cuyas decisiones puede impedir, pero no imponer.

4. La agresión a Irak

En marzo de 2003 el comandante en jefe Bush exigía del Consejo “determinación” para la acción, lo llamaba a “asumir sus responsabilidades” advirtiendo que “el tiempo se acababa”. Sin embargo, los motivos aducidos para atacar a Irak (posesión de armas de destrucción masiva, vinculación con el terrorismo, implantación de un régimen democrático) se han percibido claramente como pretextos para el despliegue adelantado de Estados Unidos en pos del control de los recursos

energéticos y la intimidación de quienes en la agitada vecindad del Próximo y del Medio Oriente se revuelven contra sus dictados. Al comenzar 2003, Irak, mucho más débil que en 1991, no era una amenaza creíble para la paz internacional. En la guerra, que duró apenas tres semanas, ni siquiera el afán de supervivencia del régimen de Sadam Hussein dio con armas de destrucción masiva en el campo de batalla; tampoco fuera de él seis meses de trabajo de mil doscientos inspectores genuinamente americanos a un coste de trescientos millones de dólares americanos han permitido encontrar un solo rastro de armas químicas o biológicas. El terrorismo en Irak ha sido el resultado de la ocupación, no su premisa (haciendo abstracción de la facilidad con que los portavoces de las fuerzas ocupantes califican como terroristas actos de resistencia armada). La democracia no se impone por legiones extranjeras.

En relación con las armas de destrucción masiva supuestamente en posesión de Irak, fue política de la administración Bush desacreditar por anticipado los frutos de una inspección que la resolución 1441(2002) había justamente endurecido y presionar hasta extremos intolerables a los jefes de la UNMOVIC y de la AIEA y a los miembros del Consejo de Seguridad. El mismo manejo que se hizo de la voluminosa declaración iraquí sobre armamento, entregándola primero a Estados Unidos y después a los demás miembros permanentes y destinando a los no permanentes una versión abreviada y filtrada atentó contra el principio de igualdad y no fue adoptada por el Consejo, supuestamente el órgano competente para ello. La declaración contenía, se dijo, información sensible que no era conveniente poner en manos de gobiernos de Estados no nucleares; en cuanto a la primicia ofrecida a los Estados Unidos, tuvo como objeto facilitar la más rápida reproducción y difusión del documento, pues sus fotocopiadoras eran más potentes que las de Naciones Unidas. Parece un chiste, pero no lo es.

Para Estados Unidos que Francia o Alemania se opusieran a sus proyectos era un acto de deslealtad a través del ejercicio de un derecho societario. Hay que tener en cuenta, por ejemplo, que cuando en diciembre de 1989 se produjo la

(29) Resoluciones del Consejo de Seguridad 1422-2002 y 1487-2003.

(30) *The National Security Strategy...*; *Op. cit.*; pp. 25 y 31.

(31) Véase mi curso *Desvertebración del Derecho Internacional en la sociedad globalizada*. CEBDI. Volumen V. 2001. pp. 181 y siguientes.

invasión de Panamá, Francia -y no solo Gran Bretaña- acompañó a los americanos en el veto del proyecto de resolución con el que se quería condenar en el Consejo tal acción. También había manifestado Francia su “comprensión” de los bombardeos angloamericanos de Bagdad en 1993 y 1998. Aznar, en cambio, se había mantenido siempre en la línea de la adhesión incondicional al *hegemon* propia de una alianza asimétrica y la elección de España como miembro del Consejo de Seguridad para el bienio 2003-2004 dio una gran visibilidad a esta actitud.

Al mantenerse firme frente a los proyectos belicistas de la administración Bush y defender testimonialmente los principios de la Carta el Consejo de Seguridad tuvo su día de gloria, pero no impidió que, tal como había anunciado, Estados Unidos llevase adelante sus planes con un limitado y variopinto grupo de “naciones dispuestas” a seguir incondicionalmente sus pasos. Fue en ese momento cuando la deriva imperial de tipos como el Secretario de Defensa, Rumsfeld, y sus muchachos se hizo más notoria. Naturalmente, el presidente Bush se había hecho oportunamente con la autorización del Congreso y, con ello, encontraba satisfechas todas las exigencias de legalidad que podían preocuparle. El mismo Secretario de Estado, Colin Powell, que insistía en contar con el Consejo de Seguridad, capitaneando la corriente hegemónica de la administración, advertía dos semanas antes de la agresión que Estados Unidos estaba determinado a invadir Irak “con autorización de Naciones Unidas o sin ella”.

No obstante, tal vez sirva de consuelo que la administración Bush no recurriera a su doctrina del ataque preventivo para tratar de justificar su acción militar en Irak, sino que, por el contrario, en compañía de sus satélites haya insistido una y otra vez en que eran ellos los garantes de la legalidad internacional y del respeto de las resoluciones del Consejo. Esta actitud revela el afán por permanecer dentro del sistema, con independencia de que el discurso legitimador, rebatido con argumentos contundentes (por ser elementales) no es compatible con la buena fe o el sentido del decoro. Ni el tenor literal, ni la interpretación lógica y

sistemática de los textos, ni su objeto y fin en el contexto de la Carta, ni los trabajos preparatorios, ni las explicaciones de voto, avalan que las resoluciones del Consejo, de la 687 (1991) a la 1441 (2002), siempre bajo la rúbrica de “la situación entre el Irak y Kuwait”, implicasen autorización del recurso a la fuerza armada por los estados miembros.

La agresión a Irak es un hecho establecido con la suficiente autoridad doctrinal y el apoyo de la opinión pública mayoritaria, al menos fuera de Estados Unidos⁽³²⁾. Pero la situación era frustrante. Procesalmente no existe una vía judicial para establecer el gravísimo ilícito y en el Consejo de Seguridad era impensable una condena, siquiera una lamentación, de los hechos, debido al previsible ejercicio por Estados Unidos (y Gran Bretaña) de su derecho de veto y las consideraciones políticas de los otros miembros. Ya se había intentado testimonialmente en el caso de Kosovo con resultados desastrosos. En plena invasión de Irak la resolución 1472 (2003) se refería a la “fase de emergencia” del programa “Petróleo por Alimentos” originada por las “excepcionales circunstancias” que vivía el país y requería de “las partes concernidas” cumplir estrictamente las reglas del *ius in bello*. Imposible ser más delicado.

5. Después de la agresión

Ejecutada la invasión, el Consejo quería pasar la página y, al mismo tiempo, recuperar protagonismo, lo que para quienes se habían opuesto a la operación angloamericana exigía retomar el pleno ejercicio de sus competencias según las resoluciones en vigor y “hacerse cargo” del país, administrándolo integralmente como en Kosovo hasta contar con instituciones locales auténticamente representativas. Solo así podía limitarse el daño ya infligido, haciendo realidad el compromiso del Consejo con la libre determinación del pueblo de Irak, su integridad territorial y la soberanía sobre sus recursos. La administración Bush pretendía, por su parte, que el Consejo reconociese la autoridad establecida por las fuerzas ocupantes y avalase sus medidas, transfiriéndole el control de todos los recursos iraquíes dentro y fuera del país y admitiendo para Naciones

(32) Me remito a lo dicho en mi artículo: REMIRO BROTONS, Antonio. *¿Nuevo Orden o Derecho Internacional? Claves de Razón Práctica*. Número 132. Mayo 2003. pp. 10-12. En España, el Manifiesto de 19 de febrero de 2003, suscrito por más de trescientos profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales puede considerarse expresión autoritativa del análisis legal aplicado al caso.

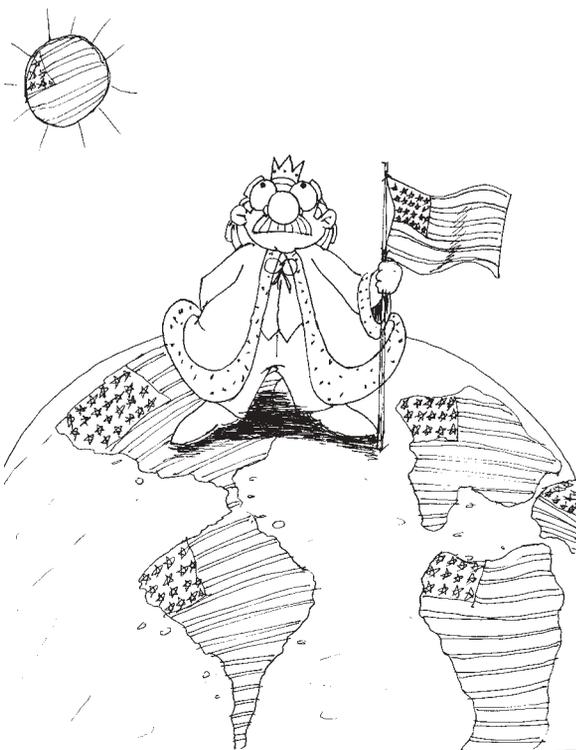
Unidas un papel secundario (aunque no tuviera inconveniente en etiquetarlo de “vital” o “crucial”).

Estados Unidos no había tenido en el pasado empacho alguno en, una vez consumada su acción armada, individual o grupal, acudir de nuevo al Consejo para conseguir medidas coercitivas que prolongasen los efectos de sus políticas, obligando así a terceros países a ejecutarlas, o para endosar acuerdos alcanzados *extra muros*, sea en Kumanovo (para Kosovo) o en Bonn (para Afganistán), incluidos los despliegues de fuerzas internacionales. Ahora en Irak ha ocurrido lo mismo y puede decirse que, finalmente, Estados Unidos se ha salido con la suya. La resolución 1483 (2003), de 22 de mayo, asume la autoridad establecida por las potencias ocupantes, con todas sus consecuencias, renunciando el Consejo a las palancas con las que aún contaba, como el programa Petróleo por Alimentos; la resolución 1500 (2003), de 14 de agosto, acoge con beneplácito el establecimiento del Consejo de Gobierno de Irak “ampliamente representativo”, dice, a pesar de que sus miembros iraquíes han sido designados por la Autoridad ocupante y carece de un ámbito competencial realmente autónomo; la resolución 1511 (2003), de

16 de octubre, afirma que la soberanía iraquí está investida provisionalmente en dicho Consejo de Gobierno y autoriza a una fuerza multinacional bajo un mando unificado (el de los Estados Unidos) a que tome las medidas necesarias para contribuir al mantenimiento de la seguridad y la estabilidad en Irak; la resolución 1518 (2003), de 24 de noviembre, recrea un comité del Consejo para rebañar y transferir al Fondo creado para la reconstrucción de Irak, bajo control último de los Estados Unidos, todos los recursos financieros del régimen de Sadam Hussein y de sus beneficiarios.

Aunque nada en estas resoluciones avala una “sanación” de la invasión y ocupación de Irak (como ha pretendido, entre otros, el Presidente Aznar), el Consejo de Seguridad ha vuelto en todo caso a la senda de los malos precedentes, tal vez inevitables en la deriva hegemónica del Consejo, perfectamente expresada por sus apologetas cuando instaban a sus miembros a “seguir” a los Estados Unidos si querían evitar su “irrelevancia”. El hecho de que estas resoluciones se hayan adoptado contemporáneamente al ejercicio del veto americano sobre proyectos condenatorios de las acciones ilegales, incluso criminales, de Israel en Oriente Próximo (la eventual deportación o amenaza a la seguridad de Yasser Arafat, la construcción de un nuevo muro de la (des)vergüenza en los territorios palestinos ocupados, el bombardeo de un campo de refugiados en Siria), subraya esta deriva hegemónica. En los años de la Guerra Fría el Consejo pudo aún condenar, con la abstención de Estados Unidos, el bombardeo israelí del cuartel general de la OLP en Túnez (resolución 573-1985, de 4 de octubre).

Si bien de los acontecimientos que se han venido sucediendo desde que en mayo de 2003 el comandante en jefe Bush, disfrazado de aviador en un portaaviones, estuvo a punto de pronunciar una declaración de victoria parece desprenderse que el sector más integrista de su administración ha perdido el pulso por un nuevo orden imperial, al margen de las instituciones multilaterales, por ser insoportables sus costes humanos y materiales, también el Consejo de Seguridad y las Naciones Unidas en general parecen haber cedido al designio hegemónico de los Estados Unidos. No estamos ante un cambio total de sistema, pero sí ante el vaciamiento y la manipulación de las normas en vigor y las instituciones vigentes por prácticas que hacen particularmente perversos los límites de la



Carta a la imposición de la ley a los miembros permanentes del Consejo y politizan al máximo, más allá del marco de la Carta, sus resoluciones, dejando inermes a los Estados malditos. Las crecientes dificultades de la autoridad ocupante para mantener sus planes y el afán de convertir su terminación en una baza electoral en las presidenciales de Estados Unidos, solo ha hecho aumentar aparentemente el precio que la administración Bush esté dispuesta a pagar para que las Naciones Unidas (que habían escapado de Irak tras el atentado del 19 de agosto que costó la vida al representante especial del Secretario General y a otros funcionarios) reasuman una presencia que no solo requiere mayor seguridad, sino clarificación y reforzamiento de funciones y respeto de su ejercicio.

6. El papel de los europeos

Al hilo de esta reflexión cabe preguntarse por el papel de los europeos. En la década de los noventa los miembros de la Unión Europea no solo rechazaron seguir a Estados Unidos en muchas de sus políticas, sea en materia de desarme, persecución de crímenes internacionales, protección del medio ambiente o afirmación de derechos humanos, sino que han sido baluarte de posiciones que Estados Unidos pretendía derribar. Sin embargo, cuando han sido llamados al orden, después de habérseles permitido ciertos desahogos, las estrategias, posiciones y acciones comunes de la Unión Europea han resultado menos comunes de lo previsto y menos sólidas de lo deseable, manifestándose sus miembros -y votando- en el orden más disperso sobre cuestiones que debían afrontar al unísono. El espectáculo de los jefes de gobierno más significados buscando ser recibidos en Washington o participando en cenáculos restringidos es demasiado habitual.

Después del 11 de setiembre del 2001, el *full spectrum peacekeeping* con el que se quiso identificar un enfoque europeo de la seguridad frente al *full spectrum warfighting* propio de los americanos⁽³³⁾, se ha desintegrado. Los americanos no solo han exacerbado su enfoque, sino que han

conseguido atraer al bando de la guerra a algunos europeos, acentuando la división de la Unión Europea y originando serias dudas sobre su viabilidad como sujeto político. La invasión de Irak ha sido la puntilla. No solo por la fractura entre Gran Bretaña, España, Italia y otros, dispuestos a seguir incondicionalmente a los Estados Unidos, frente a la oposición de Francia, Alemania o Bélgica, sino por la formas exhibidas en la disputa intraeuropea, con unos jefes de gobierno (a su frente, José María Aznar) publicando en los medios de comunicación cartas de confesión atlantista (y adhesión a la política de fuerza de la administración Bush) dos días después de que se aprobase una posición común en el seno de la Unión Europea que los comprometía con la política de inspección que se venía ejecutando por Naciones Unidas⁽³⁴⁾.

No se trata, en absoluto, de renunciar a lazos con Estados Unidos que van más allá de la administración Bush. Pero sería bueno pensar en la articulación de un poder moderador de la hegemonía americana, habida cuenta de las discrepancias que se advierten en la interpretación de valores compartidos y en los métodos para salvaguardarlos, por no hablar de los conflictos de intereses. Ser la primera potencia comercial o el primer donante de ayuda al desarrollo no basta para consolidar la solvencia política de quienes se atribuyen una visión pluralista del mundo, institucionalizada, respetuosa de las normas, pero acaban prestando una asistencia vicaria en operaciones decididas y controladas por quienes no respetan las instituciones ni las normas y, encima, pasan el plato. Sin embargo, las señales de que la mitad de los países de la Unión Europea y la mayoría de candidatos (la nueva Europa de la que habla el Secretario de Defensa Rumsfeld) está gobernada por atlantistas ultramontanos deja poco espacio para pronosticar un giro en la dirección propuesta. Si se acepta que Europa solo puede crecer dentro de un atlantismo definido por las decisiones estratégicas de los Estados Unidos, la construcción europea acabará siendo un proceso necesario, pero secundario, bajo la sombra inevitable.

(33) LINDLEY-FRENCH, J. *Leading Alone or Acting Together? The Transatlantic Security Agenda for the Next US Presidency. Occasional Papers* París: Institut d'Études de Sécurité. París. Setiembre 2000.

(34) Nos referimos a la conocida como "Carta de los Ocho", suscrita por los jefes de gobierno de España, Gran Bretaña, Italia, Portugal y Dinamarca, así como por los de Hungría, República Checa y Polonia, publicada el 30 de enero de 2003 en *The Wall Street Journal* y, simultáneamente, en medios europeos como, en España, *El País*.

7. El Derecho Internacional en un cruce de caminos

En una sociedad que cambia sería ilusorio concebir el Derecho Internacional como un orden pacífico y compacto. No podemos analizar la realidad jurídica sin entrar en el incierto e inestable proceso de su transformación ni debemos aislar la violación de las normas del contexto histórico en que se producen. Dicho esto, conviene precisar que los miembros de esa sociedad han proclamado el carácter imperativo de normas que han considerado fundamentales y han calificado en cierto momento su infracción como un crimen internacional. Aunque los métodos de producción normativa internacional son muy laxos y pueden implicar actos originalmente transgresores, es embarazoso que el espíritu hegemónico se manifieste a través de actos criminales, sea cual sea el ropaje con que se vistan.

La administración Bush, al polarizar la sociedad internacional con su división entre buenos (los que están conmigo) y malos (los que no están conmigo, condenados fatalmente a estar contra mí) y entender que el mero disfrute del poder es fuente de legitimación de toda clase de acciones, hace del orden internacional un concepto precario. Un orden impuesto a la mayoría de los países y habitantes del planeta no es la mejor concepción del mundo por construir. Es ese espíritu arrogante y reaccionario - el complejo de superioridad subyacente- el que explica su insensibilidad frente a las causas profundas (la insatisfacción de las necesidades primarias, la humillación) que hacen de los desesperados feligreses de los profetas del cambio mediante la violencia terrorista. La dignidad humana y la justicia social sobre la Tierra no se conseguirán con el crimen. Pero tampoco se acabará con el terrorismo internacional -todo lo contrario- bombardeando a todos aquellos con los que se tienen cuentas pendientes. He ahí a Irak, cuya invasión y ocupación han desencadenado un nuevo polo terrorista, beneficiario de la resistencia activa o pasiva de una parte no despreciable de la población iraquí, y ha multiplicado las necesidades financieras de la reconstrucción de un Estado a cuya destrucción han contribuido sustancialmente los invasores.

Compárese el trato recibido por el Irak agresor de 1990 y por el Irak agredido de 2003. Al Irak agresor se le impusieron por el Consejo fuertes reparaciones, duras sanciones, limitaciones de soberanía, inspecciones internacionales, entre otras. Tratándose del Irak agredido, no se habla de la responsabilidad en que han incurrido Estados Unidos, Gran Bretaña y las “naciones dispuestas” a seguirlos en el ilícito, ni se consideran sus consecuencias jurídicas⁽³⁵⁾; por el contrario, vidas y haciendas se entregan por el Consejo a los agresores que llegan incluso a afianzar su expolio como respetables patrocinadores de conferencias de sedicentes donantes donde se subasta la “reconstrucción” de Irak y la explotación de sus recursos.

Nada hay que oponer a la adopción de las más duras medidas contra los responsables de crímenes internacionales. La deslegitimación internacional de un Estado y la suspensión de su status no es una novedad. La afirmación de que el Estado terrorista o el hampón han de estar fuera de la ley puede ser compartida. Pero no la prerrogativa del Estado más poderoso para calificar y sacar conclusiones por su cuenta. Si sostener lo contrario es característico de un orden imperial, ofrecer cobertura a semejante pretensión lo es de un Derecho Internacional Hegemónico. Quienes sostienen el multilateralismo y la institucionalización de la sociedad internacional proponen, por el contrario, un deber colectivo en la protección de las gentes.

¿No hay más alternativa al “guatepeor” del orden imperial que el “guatemala” de un Derecho Internacional Hegemónico a escala universal? ¿Acaso por consideraciones de realismo político se ha quedado sin defensores el Derecho Internacional cuyos principios proclamó la Carta de las Naciones Unidas, sin que fuera posible su desarrollo en los años de la Guerra Fría? El Derecho Internacional como sistema de regulación jurídica de relaciones en una sociedad universal se encuentra hoy en un cruce de caminos. Ha sido decepcionante comprobar que las promesas de liderazgo del presidente Bush, padre, en 1990 para hacer realidad y profundizar los principios de la Carta y el multilateralismo se han desvanecido. Pero deben estimularse todas las fuerzas orientadas a evitar el afianzamiento de un Derecho

(35) Sobre la cuestión de la responsabilidad internacional de las potencias ocupantes de Irak, véase: KUNZMANN, K. *Reconstruction Iraq and Who Pays: Is There an International Responsibility to Reconstruct a Country Destroyed by War?* En: *German Law Journal*. Volumen. 4. Número 7. Julio 2003. pp. 725-733.

Internacional Hegemónico que gira en torno a la seguridad americana, responde a una cultura de fuerza y se sirve solo instrumentalmente de las organizaciones multilaterales, favoreciendo la crispación y la violencia colectiva y no la paz, ni siquiera esa seguridad portaestandarte del arbitraje que actualmente padecemos. El unilateralismo en formato consultivo no es satisfactorio.

El Derecho Internacional edificado a partir de la Carta supuso un paso de gigante en la historia de las relaciones internacionales. Urge pues volver a ella, manifiestamente mejorable, para reconstruir el consenso sobre las instituciones que han de servir los principios que nos dimos y para ampliar o complementar estos principios. Hay que reforzar las instituciones internacionales haciéndolas más representativas y plurales, sin perjuicio de ser sensibles a la realidad del poder. Pero los más poderosos no han de estar por encima de la legalidad internacional ni sus pretensiones pueden imponerse unilateralmente a los otros sujetos soberanos, democráticamente organizados. ¿Por qué no? Tal vez el programa propuesto para solucionar los problemas de Afganistán sea bueno también para el planeta: un gobierno de base amplia, pluriétnico y plenamente representativo, empeñado en el mantenimiento de la paz, respetuoso de las normas internacionales y de los Derechos Humanos sin distinción de género, raza y religión, cooperativo en la lucha contra el terrorismo y toda clase de tráfico ilícitos, solidario y asistencial, volcado en la construcción de una sociedad alfabetizada, saludable y progresista.

Para la satisfacción de estos objetivos es primordial que la sociedad civil, particularmente en el primer mundo, sea capaz de generar movimientos y algunas organizaciones no gubernamentales practicantes de la solidaridad universal, dispuestos a representar el interés común de la humanidad. De esta manera, ejerciendo los derechos y

libertades de los Estados democráticos, podrán influir decisivamente sobre los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales. En este sentido las manifestaciones multitudinarias contra la guerra de Irak, si bien no impidieron la agresión, promovieron la condena social del crimen, limitando en muchos países la capacidad de maniobra de los responsables y coadyuvando decisivamente en otros a resistir la presión de la administración Bush.

A estas alturas parece, por otro lado, que la naturaleza de los Estados democráticos no los hace inmunes a la agresión ni a la comisión de crímenes de guerra, como ha pretendido una doctrina autocomplaciente. Esta constatación nos sitúa ante un dilema que no se da igual en las sociedades autoritarias. Las Cámaras que respaldan una acción del Ejecutivo que se traduce en agresión y crímenes de guerra, los tribunales que excusan el ejercicio de sus deberes en la persecución del crimen, los mismos ciudadanos que apoyan a los presuntos autores, cómplices y encubridores son corresponsables, abriéndose así el engorroso supuesto de la responsabilidad colectiva de los pueblos.

Un cambio en la presidencia en enero de 2005 pudo haber favorecido un deslizamiento de Estados Unidos a formas más blandas de hegemonía, a esa hegemonía bien intencionada a la que se refiere Jürgen Habermas quien, dentro de una visión crítica del unilateralismo americano, ve un motivo de esperanza en el hecho de que la actual superpotencia sea "la democracia más antigua"⁽³⁶⁾; tampoco hay que descartar que, a medio plazo, se produzcan desplazamientos y acumulaciones de poder como consecuencia de procesos de integración regional y articularse políticas de equilibrio sustentadas en alineamientos hoy impensables. El mundo en desarrollo está reencontrando sus líderes (Brasil, África del Sur, India) y la reanimación de las propuestas de reforma de la Carta pueden orientarse en direcciones más conformes con el multilateralismo. ㄸ

(36) HABERMAS, J. *El Derecho Internacional en la transición a un contexto postnacional*. CCCB. Barcelona, octubre de 2003.