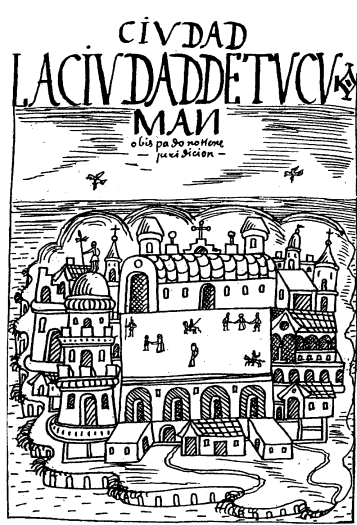


Integración en Ideas
Una publicación del IDELA/UNT



**¿NUEVO ORDEN
O
DERECHO INTERNACIONAL?**

Antonio Remiro Brotóns

El autor: ANTONIO REMIRO BROTÓNS es Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid, España.

El trabajo: Aporte del autor para su análisis en el marco del “Programa Tucumán para la formación superior en Derecho Internacional”.

Julio de 2003

¿NUEVO ORDEN O DERECHO INTERNACIONAL?

Hace cincuenta años uno de los primeros estudiosos del derecho de veto en el Consejo de Seguridad relataba que Grecia había votado a favor de esta fórmula en la Carta de las Naciones Unidas, “en la convicción de que...la Carta se modificará con los tiempos, según el adagio del filósofo griego *todo se derrumbará...*”¹. Los últimos acontecimientos obligan a preguntarse si acaso esos tiempos, los tiempos del derrumbe de la Carta, de sus principios y del sistema de seguridad colectiva dispuesto en 1945 –y parcialmente bloqueado en los años de la *guerra fría*– han llegado, especialmente una vez que el 20 de marzo el Presidente de los Estados Unidos, George W. Bush, acometió la agresión de Irak.

Sin llegar al extremo de quienes ven cabalgando los jinetes del Apocalipsis, o identifican a la actual Administración norteamericana con la *Bestia de Oro* o el *Anticristo*, hay motivos sobrados para estar preocupado. A principios del siglo XX, el Pacto de la Sociedad de Naciones sólo pudo ser la consecuencia de la que, entonces, se llamó la *Gran Guerra*. A mediados del mismo siglo la Carta de las Naciones Unidas resultó de una guerra aún peor. ¿Acaso ahora la adaptación del marco normativo e institucional de las relaciones internacionales a las nuevas circunstancias requiere un nuevo y doloroso cataclismo?

Desde que cayó el muro de Berlín en 1989 y se vinieron abajo, a continuación, la Unión Soviética y el bloque socialista, se tuvo conciencia de que la supervivencia eficaz del sistema de Naciones Unidas requería la reforma de la Carta y, especialmente, del Consejo de Seguridad. Sin embargo, a pesar de haberse discutido el punto hasta la extenuación, ha sido políticamente imposible construir un consenso acerca de las enmiendas necesarias o, siquiera, lograr que dos tercios de los miembros de la ONU, incluidos los cinco miembros permanentes del Consejo, exigidos por la Carta (artículos 108 y 109), las avalen².

La reforma, una reforma limitada, fue estimulada en los primeros años de la década de los noventa por los Estados Unidos. Cuando con ocasión de la llamada *guerra del Golfo* la Unión

¹ G. DAY, *Le Droit de Veto dans l'ONU*, París, 1952, p. 88.

² Véase R. RIQUELME, *La reforma del Consejo de Seguridad de la ONU*, Cuadernos Internacionales 1, UAM, Madrid, 2000.

Soviética se avino a cooperar con la Administración norteamericana en el seno del Consejo y facilitó la aprobación de las resoluciones, particularmente la 678 (1990), que autorizaron el recurso a “todos los medios necesarios” para sacar a Irak de Kuwait, el Presidente George Bush, padre, declaró que la ONU actuaba por fin “tal como concibieron sus fundadores”³, abandonando lo que él consideraba un “antiamericanismo ritualista”⁴. Consecuentemente, prometió ponerse al día en el pago de las cuotas que su antecesor Ronald Reagan había escatimado dentro de una política general de acoso al sistema de Naciones Unidas.

El primero de los Bush, dirigiéndose al Congreso de los Estados Unidos, decía compartir con el Presidente de la -aún- Unión Soviética, Mijail Gorbachov, la *visión* de una “nueva era, más libre de la amenaza del terror, más vigorosa en la realización de la justicia y más segura en la búsqueda de la paz...”. Estaba naciendo, según Bush, “un mundo donde la ley del Derecho sustituye a la ley de la selva, un mundo donde las naciones reconocen la responsabilidad compartida por la libertad y la justicia, un mundo donde el fuerte respeta los derechos del débil”⁵.

Poco después, en la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Presidente de los Estados Unidos dijo creer en la posibilidad de “un nuevo orden mundial y una larga era de paz: 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”⁶.

En ese momento pudo considerarse que Estados Unidos asumía el liderazgo de la comunidad internacional para hacer realidad y profundizar en los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del sistema de seguridad colectiva. Doce años más tarde esa ilusión parece, sin embargo, arruinada, probablemente porque los responsables de la primera potencia del mundo han acabado *muriendo de éxito*, incapaces de resistir la tentación de la unipolaridad, sobre todo una vez que la extrema derecha republicana, remató su control del

³ President BUSH, *The UN: World Parliament of Peace*, U.S. Department of State Dispatch 1, num. 6 (8 de octubre de 1990), pp. 151 y ss.

⁴ *National Security Strategy of the U.S.*, Washington, agosto 1991, p. 13.

⁵ President BUSH, *Toward a New World Order*, U.S. Department of State Dispatch 1, num. 3 (17 de septiembre de 1990), pp. 91 y ss.

⁶ President BUSH, *The UN: World Parliament of Peace*, cit., pp. 151 y ss.

Congreso con la conquista, si no en las urnas, sí en los tribunales, de la Presidencia de los Estados Unidos.

Basta leer la declaración de principios (3 de junio de 1997) del proyecto para el *New American Century*⁷ y considerar la identidad de sus veinticinco signatarios⁸, para darse cuenta de que hechos como la agresión de Irak, presuntamente en posesión de armas de destrucción masiva y vínculos con organizaciones terroristas, responden a políticas planificadas por quienes de sitiadores de la Administración Clinton pasaron a ocupar la almendra del Ejecutivo con el último (por ahora) de los Bush, antes de que los hechos criminales del 11 de septiembre de 2001 les sirvieran en bandeja la oportunidad de llevar a la práctica acciones que, de no mediar estos hechos, difícilmente habrían sido posibles⁹.

Si la idea de que no puede haber reforma del sistema internacional sin mediar una grave conflagración ya es de por sí desalentadora, aún lo es más considerar la clase de reforma a que esta conflagración puede dar lugar. Ahora que la *Casa Blanca* cuenta con un inquilino como Bush es perfectamente posible armar un orden paralelo de valores morales pasados por el filtro de los intereses de los Estados Unidos sin la intermediación de normas legales cuya aplicación pueda ser objeto de un escrutinio institucional. Aunque ya antes del 11-S la política exterior de los Estados Unidos ofrecía signos de unilateralismo¹⁰, después de esta fecha el sector más integrista del gobierno Bush se ha lanzado decididamente a la implantación de un nuevo orden mundial, acusadamente hegemónico, que gira en torno a su propia seguridad y se basa en la supremacía militar y su disposición a utilizar la fuerza. La diplomacia y las instituciones internacionales se ponen más al servicio de intervención y de la guerra que al de la solución pacífica de los conflictos y la cooperación.

El resultado es profundamente regresivo. El Derecho Internacional acaba siendo así el Derecho de los Estados Unidos en sus relaciones con los demás Estados y Organizaciones

⁷ Véase en www.newamericancentury.org

⁸ Entre ellos, Dick Cheney, actual Vicepresidente de los Estados Unidos, Donald Rumsfeld, Secretario de Defensa, Paul Wolfowitz, Subsecretario de Defensa...

⁹ Del crimen del 11 de septiembre de 2001, me he ocupado en "Los americanos no se preguntan en qué se equivocan", *Política Exterior* (PE), enero-febrero 2002, nº 85, pp. 111-124 y, más ampliamente, en "Terrorismo, Mantenimiento de la Paz y Nuevo Orden", *Revista Española de Derecho Internacional* (REDI), vol. LIII, 2001, pp. 125-171.

¹⁰ Del unilateralismo de los Estados Unidos antes del 11 de septiembre de 2001 me he ocupado en "Universalismo, Multilateralismo, Regionalismo y Unilateralismo en el Nuevo Orden Internacional", *Revista Española de Derecho Internacional* (REDI), vol. LI, 1999, nº 1, pp. 11-57.

internacionales. En los mejores servidores de la *Red* las entradas del *New (World) Order*, del Nuevo Orden (Mundial), rebasan ya las del *International Law*, Derecho Internacional.

Un Nuevo Orden hegemónico

Nadie discute que el mundo necesita liderazgo y que el único país que puede ofrecerlo por su dimensión y recursos son los Estados Unidos. Sin embargo, más allá de la retórica de un Presidente que, como quienes le precedieron, gusta de adornar sus discursos con menciones a los “Estados Unidos y la comunidad internacional” o a “América y el mundo”, la actual Administración norteamericana no busca el liderazgo (que reclama atender a los intereses de los demás, patrocinar la negociación de compromisos en foros multilaterales y conseguir que los otros no sólo hagan, sino que quieran hacer, lo que se quiere que hagan); su apuesta es la hegemonía. En palabras de uno de los más arrogantes predicadores del nuevo orden, Estados Unidos “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”¹¹.

La Administración Bush ha hecho suyas las políticas más sesgadas de la mal llamada *revolución conservadora*. En la medida en que sus patrocinadores se empeñan en hacer del *Nuevo Orden* un trasunto moral sectario empapado de consideraciones políticas en el plano operativo, la juridicidad brilla por su ausencia. 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?* (¿Existe realmente el “Derecho” en las Relaciones Internacionales?)¹². Es obvio que para tipos como Bolton el Derecho Internacional es un estorbo, que hace más difícil y costoso el unilateralismo de la Administración *americana* mientras aquél no se adapta *técnicamente* a las exigencias hegemónicas.

¹¹ Ch. KRAUTHAMMER, en *Time*, 5 de marzo de 2001, p. 42.

¹² J. BOLTON, “Is There Really ‘Law’ in International Affairs?”, *Transnational Law and Contemporary Problems*, 2000, num. 1, p. 48.

Que después de decenios de examen en la Comisión de Derecho Internacional se trate de poner en vía muerta el proyecto de artículos sobre responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, se renueven y extiendan las concepciones dualistas de las relaciones entre el Derecho Internacional y los Derechos estatales para evitar el escrutinio judicial interno sobre el cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados, se rehúse por el Tribunal Supremo amparar el respeto de las obligaciones internacionales de los Estados Unidos cuando son violentadas por el Poder Ejecutivo fuera del territorio norteamericano, prosperen las corrientes que no consideran los tratados fuente de obligaciones jurídicas o rechazan sistemáticamente su eficacia directa, se niegue la Carta de las Naciones Unidas como fundamento exclusivo de legitimación del uso de la fuerza, se pretenda que las obligaciones de Estados Unidos con la ONU no prevalecen sobre las leyes del Congreso, o se afirme que no hay institución de Naciones Unidas competente para juzgar las decisiones de política exterior y de seguridad nacional de los Estados Unidos, son expresiones de la ambición hegemónica.

También lo son las leyes que autorizan la coerción en países extranjeros para arrestar personas reclamadas por la justicia federal; la sustitución de la diplomacia por el recurso sistemático a las medidas de retorsión y a las represalias, incluso armadas; la inclinación irresistible a reemplazar las normas y las instituciones por los compromisos exclusivamente políticos; la legislación para auspiciar la libertad religiosa, que bajo su apariencia respetable trata de forzar la penetración del pensamiento reaccionario y manipulador de sectas y corrientes pseudo-religiosas de los Estados Unidos...

Estados Unidos acumula, además, demasiados *noes* a formas de cooperación multilateral que sus más próximos aliados en Europa no sólo 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 Anti-Minas. También ha dicho *no* a los protocolos prohibitivos de la pena de muerte, siquiera a los menores de dieciocho años en las fuerzas armadas; a las Órdenes de la Corte Internacional de Justicia...

Añádanse todas las presiones para corregir a la baja las obligaciones incoadas, la adopción de textos más y más recortados para conseguir un *sí* que, luego, no siempre han encontrado

la recompensa del voto, la firma o la ratificación norteamericana. Piénsese en el Protocolo de Kioto sobre control de emisión de gases de efecto invernadero, que Clinton firmó en el último minuto, pero Bush anunció que no ratificaría; o en el Estatuto de la Corte Penal Internacional, también firmado en el último suspiro por Clinton y desbaratado por Bush. En este caso, no contenta con quedar al margen, su Administración ha estimulado las iniciativas legislativas y ha desarrollado por sí misma políticas de hostilidad activa para impedir que la jurisdicción de la Corte pueda hacerse efectiva sobre ciudadanos norteamericanos.

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 la seguridad colectiva el principal de sus ejes motores. La Carta fue revolucionaria al incorporar el compromiso de los Estados miembros a renunciar al uso de la fuerza en sus relaciones, a 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. Además, las obligaciones de los Estados miembros según la Carta prevalecían en caso de conflicto sobre cualesquiera obligaciones asumidas por éstos en virtud de otros acuerdos internacionales.

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. Una gran potencia podía impedir las operaciones auspiciadas por los demás, pero no imponer las suyas. 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 todo caso en estrecha relación con la paz. Si, en efecto, nos detenemos sumariamente en el texto advertiremos que paz y seguridad

aparecen enlazadas en veintinueve de las treinta y dos veces que son mencionadas¹³. Esa vinculación con la paz es la que da a la seguridad toda su energía positiva, sin la cual se deshace en pura negación; más aún cuando la paz se vincula a la libertad, a la justicia, al desarrollo. La paz está en los onomásticos que dan nombre a los humanos, en los callejeros de la comunidades, en la liturgia eclesial...No conozco a nadie que se llame seguridad, ni avenida que responda a este título, ni feligrés que vaya dando la seguridad –y no la paz- a los más próximos en la celebración de la misa.

Esa seguridad, 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*. La seguridad “europea” se incardinaba formalmente en el tejido de la Carta, pues la Alianza Atlántica invocaba expresamente su artículo 51 para hacer del derecho de legítima defensa una obligación para sus miembros.

Ahora la seguridad, como referente básico del nuevo orden, prefiere a la vieja relación con la paz, la justicia, la libertad o el desarrollo, 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 *axis of evil*), trátase de terrorismo, narcotráfico, corrientes irregulares de migración o posesión de armas sólo buenas en nuestras manos. La hipótesis de que “los otros” puedan sentirse amenazados por “nosotros” o la forma en que “su” seguridad `pueda verse comprometida por “nuestras” acciones es descartada de plano.

En los países democráticos las primeras víctimas de los 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... El ideario de la Revolución Francesa que quiso a los seres humanos libres, iguales y solidarios, se prostituye cuando la revolución neoconservadora lo sacrifica todo a una seguridad que para la mayoría planetaria se convierte en cadenas, humillación y explotación.

¹³ Véase mi nota “Seguridad y Paz en el Fin de Siglo”, *Seguridad Nacional/Seguridad Internacional*, VIII Seminario Duque de Ahumada, DGGC/UNED, 7-9 de mayo de 1996, pp. 238.241.

Es la falsa y simple alineación entre buenos y malos, del *quien no está conmigo está contra mí*, en la que se han recreado Bush y sus satélites a ambos lados del Atlántico, insistiendo en una actitud moral que apesta ante sus violaciones persistentes de derechos fundamentales ambientadas en el reestreno del conflicto de civilizaciones y la tendencia criminal innata de algunas de ellas. Sin embargo, el derecho de la *persona*, no sólo de los *americanos* o de los *europeos*, a la seguridad no ha de financiarse hipotecando su derecho a la libertad. Ambos derechos son copulativos, no alternativos¹⁴.

En esta nueva presentación de la seguridad no se admite que la respuesta frente a las amenazas sea determinada por 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, por encima de cualquier otra consideración, incluido el mantenimiento de la paz, la realización de la justicia, el empeño por la libertad o el desarrollo, aunque estos términos puedan aprovecharse como muletillas retóricas o valer como eslóganes (como en Afganistán: donde se pasó de la “Justicia Infinita” a la “Libertad Duradera”; o en Irak: “Libertad iraquí”).

Si los fundadores, los clásicos del Derecho Internacional, llamaron a éste *De Iure Belli ac Pacis* (Derecho de la Guerra y de la Paz) para subrayar los dos grandes ámbitos normativos de las relaciones internacionales, de haber escrito sus obras en las actuales circunstancias las habrían titulado *De Iure Belli ac Securitatis*, pues no es ya la Paz, sino la Seguridad, el concepto característico del estado alternativo a la guerra. Y cabe preguntarse si acaso la seguridad *europea* debe articularse ahora en la clave *americana* de la seguridad que guarda la Administración Bush o, por el contrario, debe tratar de afianzarse en la *vieja* seguridad colectiva de la Carta.

Un Nuevo Orden discriminatorio

Como ha observado D. F. Vagts en un comentario crítico publicado en el *American Journal of International Law*, los principios de igualdad soberana de los Estados y de no intervención en los asuntos de su competencia exclusiva se acomodan mal con la deriva hegemónica del

¹⁴ Véase, por ejemplo, el artículo 17 de la Constitución Española.

Nuevo Orden al que aspiran los fundamentalistas de la Administración Bush¹⁵. Para ellos *poder* equivale a *derecho* y su *desideratum* podría ser, por qué no, la resurrección y universalización de la célebre *enmienda Platt* que, impuesta en la Constitución de Cuba por mor del artículo III del tratado de 22 de mayo 1903, concedía a los Estados Unidos el derecho de intervenir en la isla, entre otros fines, “para el mantenimiento de un gobierno adecuado a la protección de la vida, la propiedad privada y la libertad individual”. No son de extrañar las alabanzas que esta cláusula mereció en su día de Carl Schmitt, que en la Alemania nazi tan bien expresó el derecho de los poderosos a la hegemonía¹⁶.

Así, no hay por qué sorprenderse de la generalización de esas *listas negras* por las que las Administraciones *americanas* han demostrado gran devoción, atribuyéndose la facultad de juzgar a los demás para descalificarlos como tiranos, terroristas o narcotraficantes, de acuerdo con criterios morales trufados de intereses que no lo son, y buscando para ellos una exclusión social y jurídica que los entregue sin escándalo ni reacción a sus medidas de fuerza. El documento sobre estrategia de seguridad nacional firmado por Bush el 17 de septiembre de 2002, dando un paso más, eleva a categoría al *Estado hampón* (*Rogue State*), que “brutaliza a su pueblo y derrocha los recursos nacionales en beneficio personal de sus gobernantes; no muestra ningún respeto por el Derecho Internacional, amenaza a sus vecinos y viola cruelmente los tratados en que es parte; está decidido a adquirir armas de destrucción masiva, junto con otra tecnología militar avanzada, para utilizarlas como amenaza o para realizar sus propósitos agresivos; patrocina el terrorismo en el mundo; rechaza los valores humanos básicos y odia a los Estados Unidos y todo aquello por lo que está dispuesto a luchar”¹⁷. Menos mal. Gobiernos corruptos, criminales, violentos, desestabilizadores pueden salvarse si aman a *América*.

Nada hay que oponer a la adopción de las más duras medidas contra Estados responsables de crímenes internacionales. La deslegitimación internacional de un Estado y la suspensión de su *status civitatis* como sanción de ilícitos particularmente odiosos es una medida progresiva, no siendo una novedad. Ya en la segunda mitad del siglo XVI Alberico Gentili excluía de la *societas gentium* a los pueblos que no practicaban ninguna religión, admitiendo contra ellos la guerra sin cuartel (*quasi contra feras*), equiparando al parecer el ateísmo a la

¹⁵ D.F. VAGTS, “Hegemonic International Law”, *American Journal of International Law*, 2001, pp. 843-844.

¹⁶ Véase W. E. SCHEUERMAN, *Carl Schmitt: The End of Law*, 1999, pp. 148-150.

¹⁷ *The National Security Strategy of the United States of America*, septiembre 2002, pp. 13-14.

antropofagia, la práctica de sacrificios humanos y la piratería como delitos contra el común de las gentes¹⁸.

Esto, naturalmente, supone un replanteamiento de algunas doctrinas establecidas sobre el carácter declarativo del reconocimiento de Estados, que presumían la respetabilidad de sus objetivos y la aceptación genérica de las reglas sociales. Pero, de darse esa reconsideración, ha de rechazarse que pueda dar lugar a una prerrogativa descentralizada, individual o grupal. El pensamiento más riguroso puede ser políticamente manipulado. Así, por ejemplo, una lectura maximalista de John Rawls podría conducirnos a una situación en la que los poderosos describirían, designarían y determinarían cuales son las sociedades estatales *bien ordenadas* y cuales las *tiránicas* y *expansionistas*, sacando de ello las oportunas consecuencias intervencionistas y sancionadoras¹⁹. La afirmación de que el *Estado-terrorista* o el *hampón* están fuera de la ley internacional puede ser compartida; pero no las atribuciones de los Estados más poderosos para proceder unilateralmente a calificar y sacar conclusiones. El pirata capturado por Alejandro el Magno no advertía más diferencia entre ellos que la escala de sus depredaciones, según el relato de Agustín de Hipona, y muchos de los piratas actuales podrían hacer la misma observación caso de toparse con George W. Bush.

La misma definición que la Administración norteamericana da de los *hampones*, bien podría volverse en su contra. Si hacemos abstracción del odio a los Estados Unidos, condición que sólo podría apreciarse en el diván del psicoanalista, la conducta de la Administración Bush, especialmente en el último año, ofrece indicios suficientes para hacerle ocupar un lugar destacado dentro de la categoría en que figuran los gobiernos que más aborrece. Estados Unidos acumula un volumen de armas de destrucción masiva sin igual. El mismo documento sobre estrategia de seguridad nacional de septiembre de 2002 comienza subrayando con alegría su fuerza inigualable y afirma más adelante el papel esencial de un poder militar que requiere un despliegue ecuménico y no tolera desafío²⁰. El documento hace, además, de la amenaza armada y de lo que en términos jurídicos se entiende como

¹⁸ Un bosquejo de Alberico Gentili y de su obra en G. H. I. VAN DER MOLEN, A. *Gentili and the Development of International Law*, Amsterdam, 2ª ed., 1967.

¹⁹ J. RAWLS, "The Law of Peoples", en S. SHUTE y S. HURLEY (eds.), *On Human Rights: Oxford Amnesty Lectures*, Nueva York, 1993, reproducido en *Critical Inquiry*, 1993, pp. 36-68. Posteriormente Rawls reelaboró su conferencia de 1993: *The Law of Peoples, with 'The Idea of Public Reason Revisited'*, Cambridge, Mass., 1998.

²⁰ *The National Security Strategy of the United States of America*, septiembre 2002, pp. 1, 29.

agresión (a la que llama *acción preventiva*) elementos esenciales de su política²¹. Estados Unidos, por otro lado, a través de “operaciones encubiertas” y mediante lo que llaman “códigos operativos de conducta” recurre eventualmente a métodos terroristas, aplicando sobre ellos espesas capas de desinformación, adecuadamente presupuestadas; el imperio de la ley no basta hoy para que ciertos segmentos de ciudadanos y residentes extranjeros disfruten eficazmente en territorio americano de derechos y libertades fundamentales; la “guerra” contra el terrorismo se ha llevado por delante el estándar mínimo de respeto de valores humanos en las criaturas degradadas encapsuladas en Guantánamo y otros territorios ajenos; determinadas políticas de la *Casa Blanca* –de las que ahora se habla menos, al imponerse en los medios los fluidos belicistas propagados por la camarilla íntima del Presidente- parecen hechas en beneficio de determinados grupos de intereses no ajenos a la financiación de sus campañas, y no del bien común, todo ello sin entrar en los negocios particulares de los ahora altos funcionarios; por último, la falta de respeto del Derecho Internacional y la violación de los tratados forman parte de una tradición que Bush sublima²².

Un Nuevo Orden basado en la supremacía militar y la disposición a utilizar la fuerza

Planificadores y estrategias tienen plena conciencia de la importancia decisiva del poder militar. En 1991 Estados Unidos sabía que sólo el poder nuclear de los herederos de la Unión Soviética, aun menguante, era todavía bastante para destruir la sociedad *americana* con un único ataque devastador²³. Se comprende, pues, su reconocimiento de Rusia como heredera universal del *status* de la Unión Soviética, su política de concentración en ella del arsenal atómico de la URSS y su asistencia técnica y económica para la reducción de las fuerzas estratégicas, más allá de los tratados de desarme nuclear, mediante la compra a precios garantizados de todo el uranio extraído de las cabezas desmontadas, o la ayuda para reasentar a los miembros de las unidades militares que servían el poder atómico. La búsqueda de la invulnerabilidad frente a cualesquiera otros ataques nucleares, mediante la

²¹ *Ib.*, pp. 6, 15.

²² Véase mi artículo “Bush y los Estados hampones”, *Política Exterior*, noviembre-diciembre 2002, num. 9º, pp. 91-98.

²³ Véase *National Security Strategy of the U.S.*, agosto, 1991, p. 1.

configuración del complejo *escudo antimissiles* cuya investigación ya supone inversiones multimillonarias, completa este panorama.

El objetivo esencial de la supremacía militar es la disuasión de toda competencia de un Estado o grupo de Estados, incluidos los aliados, evitando políticas de equilibrio contra los Estados Unidos, como las que en el pasado impidieron la total realización y permanencia de las ambiciones hegemónicas de las grandes potencias de cada momento histórico (España, Francia, Gran Bretaña). Ya las mayorías republicanas que controlaron el Congreso durante los mandatos del Presidente Clinton querían *menos Estado*, incluso *menos diplomacia*, pero *más gastos en defensa*. Hoy, con cuatrocientos mil millones de dólares US. en su haber, la política de defensa es la reina del presupuesto. Los riesgos son obvios y el mismo 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 (reducidos sus recursos, en términos reales, a la mitad de aquellos con los que contó Reagan en 1985), advirtió: “Al negarle a Estados Unidos una inversión digna en diplomacia, este proyecto sugiere que deberíamos enfrentar las amenazas a nuestra seguridad sólo con nuestro poderío militar...Si financiamos deficientemente nuestra diplomacia, terminaremos usando en exceso nuestras fuerzas armadas...”²⁴.

Según los portavoces de la Administración la *pax americana* es un orden de dominación benevolente. ¿Habrá que decir *compasivo* para ajustarse a la terminología de George W. Bush cuando, siendo candidato a la Presidencia, calificaba su conservadurismo? En realidad se trata de un orden intervencionista y represivo que responde a lo que Marcelo G. Kohen ha denominado una *cultura de fuerza*²⁵. La supremacía militar quiere demostrarse a toda costa, con todos sus corolarios. Hay una disposición a utilizar exponencialmente el poder militar para afianzar su carácter determinante (amén de servir como maniobras en vivo y experimentación de armamento).

El documento de estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos trata de “legalizar” su política de “ataque preventivo” ensanchando la noción de legítima defensa. Hay que

²⁴ Véase el texto en *Meridiano CERI*, nº .30, diciembre 1999.

²⁵ M. G. KOHEN, “Manifeste pour le Droit International du XXIe Siècle”, en L. BOISSON DE CHAZOURNES y V. GOWLLAND-DEBBAS (eds.), *The International System in Quest of Equity and Universality. Liber Amicorum Georges Abi-Saab*, Nijhoff, 2001, pp. 130-131.

adaptar el concepto de ataque inminente, dice, a las capacidades y objetivos de los adversarios de nuestro tiempo²⁶. Pero, por muy flexible que se sea, no cabe arrastrar la noción de legítima defensa hasta el punto de incluir situaciones en que no se sabe siquiera el lugar ni el momento en que ha de atacar el enemigo y sólo se presume en él una mala intención que se equipara a un fatal y concreto designio agresivo. Recordemos que fue un célebre Secretario de Estado norteamericano, Daniel Webster, el que dos siglos atrás estableció el canon consuetudinario de lo que podría entenderse como legítima defensa preventiva al referirse a una “necesidad de autodefensa inmediata, apabullante, sin espacio para la elección de medios ni tiempo para la reflexión”. En aquella ocasión los británicos habían reventado en puerto de los Estados Unidos un barco cargado de armas que, presuntamente, iban a ser utilizadas en el Canadá, bajo soberanía de Gran Bretaña (*Caso Caroline*, 1837). No hay mejor defensa que el ataque (“Our best defense is a good offense”), sostiene el Presidente²⁷. Para él, seguramente, es amenaza toda política dirigida a condicionar el empleo por Estados Unidos de su poder militar por sujetos a los que no reconoce el *status* de gran potencia. Pero como se afirma en el punto 2 del Manifiesto contra la Guerra de los profesores españoles de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales (19 de febrero de 2003) “una acción armada preventiva no es legítima defensa; es un uso ilícito de la fuerza que puede llegar a considerarse, bajo determinadas circunstancias, un acto de agresión”.

Como ya ocurrió en Kosovo y en Afganistán, Estados Unidos ha despreciado una vez más en Irak el monopolio de la fuerza para combatir las amenazas y el quebrantamiento de la paz y los actos de agresión que la Carta de Naciones Unidas (artículo 2.4 y 39 y ss.) atribuyó al Consejo de Seguridad. Pero en este caso, a diferencia de lo ocurrido en Kosovo (donde podía argüirse la vocación humanitaria) o en Afganistán (la vindicación frente al terror), los motivos (posesión de armas de destrucción masiva, vinculación con el terrorismo) se han percibido claramente como pretextos para derribar un régimen hostil y sustituirlo por otro *amigo* (¿habremos de llamarlo *democrático*?) que le consienta el despliegue adelantado de su fuerza para el control de los recursos energéticos y la intimidación de quienes en la vecindad descabalada del Próximo y del Medio Oriente se revuelven contra los dictados de Washington. ¿Acaso quienes reverdecieron las tesis de la guerra justa para reivindicar el

²⁶ *The National Security Strategy of the United States of America*, septiembre 2002, p. 15

²⁷ *Ib.*, p. 6

derecho de los Estados Unidos a hacerla en Afganistán²⁸, han estado dispuestos a repetir su firma, tratándose de Irak? No Michael Walzer, desde luego²⁹. Los felices sostenedores de que los Estados democráticos son incompatibles por naturaleza con la agresión, ¿siguen ahí?

Naciones Unidas en el Nuevo Orden

Es patético que el principal impulsor de la creación de la ONU, Estados Unidos bajo Franklyn D. Roosevelt, haya asumido la tarea de socavar la Organización. Bien es cierto que recordar el papel de este Presidente, un demócrata de izquierdas para los parámetros norteamericanos, puede ser contraproducente en los oídos de los actuales líderes republicanos para los que la ONU es el último nicho de una pandilla de rojos y tercermundistas corruptos, que no merecen un centavo de los contribuyentes *americanos*. Congresistas republicanos, martillo de infieles, suspiran por una nueva *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 era , por ejemplo, lo que proponía hace unos años el representante republicano por Florida Joe Scarborough como complemento de su proyecto de retirada de Estados Unidos de la ONU, tan del gusto del senador Helms³⁰, y lo que ahora propone Richard Perle, el asesor aúlico del Secretario de Defensa, Rumsfeld, hasta que hace unos días se hizo evidente la incompatibilidad de esta función con sus intereses en el negocio de las armas, 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 liberales³¹. Con un manifiesto desdén hacia las reglas este *pensador* procedente, como tantos otros de la actual Administración, del elenco del *American Enterprise Institute* de Washington, se pregunta por qué si una política está bien cuando la aprueba el Consejo de Seguridad, ha de estar mal “sólo porque la China comunista, o Rusia, o Francia, o una panda

²⁸ Véase el manifiesto “What We’re Fighting For”, *Propositions* por David BLANKENBORN (www.propositionsonline.com), suscritas por sesenta académicos entre los que se cuentan Francis FUKUYAMA, Samuel HUNTINGTON, Michael WALZER.

²⁹ M. WALZER, “¿Es esta una guerra justa?”, *El País*, 8 de abril de 2003, p. 21

³⁰ Véase J. HELMS, “Saving the UN. A Challenge to the Next Secretary-General”, *Foreign Affairs*, septiembre-octubre 1996, pp. 2-7.

³¹ R. PERLE, “Who Says the United Nations Is Better Than Nato?”, *International Herald Tribune*, 28 de noviembre de 2002.

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”³². 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 estos fundamentalistas republicanos hacia las Naciones Unidas y, en particular, hacia el Consejo de Seguridad, es profundamente visceral, pues hasta que éste se ha plantado frente a la desmesura de los proyectos de la Administración Bush sobre Irak, Estados Unidos ha sabido aprovecharlo como instrumento de sus políticas, moderando sus objetivos, rebajando el tono y siendo perseverante.

En estos años ha podido, en efecto, constatarse la disponibilidad del Consejo de Seguridad para, una vez que sus miembros han sido adecuadamente presionados y se ha dejado madurar el mensaje, endosar las políticas *americanas* o, en su caso, mirar a otra parte cuando los derechos de los Estados malditos son conculcados. El Consejo ha renunciado a la centralidad en el recurso institucional a la fuerza armada; ha dejado en manos de los Estados miembros las operaciones de *imposición* de la paz, ignorándolas o limitándose a su autorización más formal; ha buscado compensar su evasión de la tarea para la que fue primordialmente concebido asumiendo otras (normativas, judiciales) que la Carta mantiene en el ámbito de las relaciones entre los Estados concernidos u orienta a otros órganos (Asamblea General, Corte Internacional de Justicia); ha permitido a sus Miembros Permanentes toda clase de licencias, incluso ser juez y parte de sus diferencias con terceros cuyos derechos no ha tutelado; ha alimentado la arbitrariedad aplicando distintas varas a situaciones materialmente similares haciendo en algunos casos, como el de Israel, del agravio comparativo regla; y ha carecido de voluntad y energía para hacer cumplir sus propias resoluciones cuando una de las partes cuenta con *influencias* (Sáhara Occidental)³³.

³² R. PERLE, “La caída de Naciones Unidas”, *El País*, 13 de abril de 2003, p. 8.

³³ El ejemplo más reciente lo tenemos en la resolución 1422, de 12 de julio, en cuya virtud el Consejo decidió “dar facilidades” a los Estados que no son partes en el Estatuto de la Corte Penal Internacional para que “puedan contribuir” a las operaciones de mantenimiento de la paz establecidas o autorizadas

Dada la posición hegemónica de Estados Unidos, el Consejo sólo puede, si entra en su juego, aspirar a reconducir o moderar las políticas unilaterales de la primera potencia (de fuego) del mundo, 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.

Estados Unidos se ha servido del Consejo, y de la Organización, en la medida en que se han acomodado a sus intereses, para ignorarlos con la mayor desenvoltura cuando el tiempo o las circunstancias apremian, invocando eventualmente la autoridad de las resoluciones del Consejo, sin prestar atención ni respetar su contenido; invocaciones genéricas, vacuas, como las que hace a los *principios del Derecho Internacional* o a los *intereses de la comunidad internacional*. Luego no ha tenido reparo en acudir de nuevo al Consejo para ampliar las medidas coercitivas al servicio de una política hegemónica, de manera que terceros países se vean obligados a ejecutarla, o para endosar los acuerdos alcanzados *extra muros*, sea en Kumanovo (para Kosovo) o en Bonn (para el Afganistán), incluidos los despliegues de fuerzas *internacionales*. Ahora en Irak puede ocurrir lo mismo.

¿Y la OTAN?

Junto a la ONU, como sistema alternativo de seguridad, pudo emerger la OTAN, que ha pasado de la defensa territorial como alianza defensiva en el marco del artículo 51 de la Carta a la salvaguarda de intereses comunes en el espacio euroatlántico y en su periferia e incluso más allá. Estados Unidos maniobró eficazmente para conservar esta Organización, de cara al siglo XXI, en el centro de la arquitectura de seguridad europea, impidiendo una identidad europea de defensa al margen de ella. Es obvio que Estados Unidos tratará siempre de

por el Consejo, ordenando al efecto la exclusión de toda instrucción y procedimiento judicial contra sus nacionales en relación con acciones u omisiones vinculadas a tales operaciones. Esta resolución atenta no sólo contra el espíritu, sino contra la letra misma del artículo 16 del Estatuto -que el Consejo dice, con desenvoltura, aplicar- pues en dicho artículo se prevé sólo una facultad de suspensión de investigaciones o de enjuiciamientos “ya iniciados”.

reducir al máximo el margen de autonomía de la Unión Europea si insiste en dotarse de una política de defensa y seguridad.

A la OTAN nada le es ajeno, tiene “una agenda exigente” dentro de un “planteamiento global” de la seguridad que reconoce la importancia de los factores políticos, económicos, sociales y ambientales junto con la indispensable dimensión de la defensa : rivalidades étnicas y religiosas, disputas territoriales, inadecuación o fracaso de los esfuerzos de reforma política, económica y social, violaciones de derechos humanos, disolución de Estados, actos de terrorismo, sabotaje y delincuencia organizada, interrupción del flujo de recursos vitales, grandes movimientos incontrolados de población, particularmente como consecuencia de los conflictos armados, todo eso le interesa.

El *Nuevo Concepto Estratégico* de la OTAN (abril de 1999) mencionó una sola vez – incidentalmente- el *Derecho Internacional* a lo largo de sus sesenta y cinco parágrafos. El jarabe de pico incluía, además, una referencia al Consejo de Seguridad y tres, si las cuentas no me fallan, a (la Carta de) las Naciones Unidas, tratando de ofrecer una imagen de respeto y de colaboración extensiva a otras Organizaciones, Estados y grupos de Estados; pero reclamaba para sí la centralidad, ampliamente reflejada en el enunciado de sus objetivos y de sus misiones; en la referencia abierta a la cooperación con otras Organizaciones, entre ellas, las Naciones Unidas, pero en el mismo plano, la OSCE; en la deliberada exclusión de toda precisión sobre las relaciones (y mucho menos la subordinación) de la Alianza con el Consejo de Seguridad. El único control explícito en cualquier uso de la fuerza por la OTAN es el de sus propios órganos políticos (el Consejo Atlántico y el Secretario General).

Este papel de la OTAN ha podido seducir a algunos países europeos, imaginándose a sí mismos como una de las águilas siamesas que simbolizan la diarquía mundial. Pero después del 11-S tienen motivos para sentirse deprimidos. Estados Unidos ha ido *a lo suyo* buscando sólo las colaboraciones de unos y otros que ha estimado necesarias para ejecutar sus planes. La OTAN, que en los primeros días de octubre se ofrecía para *lo que hiciera falta*, se veía relegada a un papel menor, hasta mínimo, sin que le sirviera de mucho el amplio muestrario de operaciones ofrecidas por su Secretario General. Ahora, si le conviene, volverá a echarse mano de la OTAN.

La misión determina la coalición

Cuando “fallan” las Naciones Unidas, en las Organizaciones que pastorea encuentra dificultades, o simplemente, lo considera más oportuno para no someter su toma de decisiones a ninguna cortapisa, Estados Unidos actúa por su cuenta, armando en su caso coaliciones *ad hoc* o de fortuna, 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. El orden mundial, decía ya en marzo de 1992 un borrador sobre seguridad nacional preparado por quien ya entonces era subsecretario de Defensa, P. Wolfowitz, es respaldado en última instancia por Estados Unidos que “debe estar en posición de actuar *en forma independiente* cuando no se logre impulsar la acción colectiva...”³⁴.

Las directrices que para la política exterior de los Estados Unidos proponía en el otoño de 1999 Richard N. Haass, el hombre que dentro de la actual Administración, hace prospectiva en el Departamento de Estado, alimentan este enfoque, haciéndolo aún más flexible y ajeno a consideraciones de legalidad internacional³⁵. Aunque para el moderado Haass el primer objetivo es poner en pie o reforzar instituciones mundiales y regionales que apuntalen los principios básicos del orden (lo que él entiende, seguramente, como *internacionalismo perfecto*), la alternativa, si en ellas no puede lograrse el consenso requerido para la acción promotora del orden político, económico y militar auspiciado por Washington, es la organización de *coaliciones* lo más amplias posibles bajo la conducción *normalmente* de los Estados Unidos (lo que Haass entiende con cierta desenvoltura como *multilateralismo*). Estas agrupaciones, reconocía Haass, no son ideales, pues tienden a establecerse sobre bases *ad hoc* y ser reactivas, careciendo de la legitimidad de las Naciones Unidas o de los acuerdos regionales formales, pero son consistentes, decía, con un mundo en que la disposición de los

³⁴ Desvelados el 8 de marzo de 1992 algunos extremos del borrador (*defence policy guidance*) por el corresponsal militar del *The New York Times*, P. TYLER, las quejas de los *aliados* —y también de la Casa Blanca y del Departamento de Estado—provocaron una rectificación contemporizadora del documento de orientación estratégica para el quinquenio 1994-1999, finalmente suscrito por el Secretario de Defensa, Richard CHENEY (hoy Vicepresidente) ampliamente reproducido por *The New York Times* y el *Washington Post* el 24 de mayo de 1992.

³⁵ R. N. HAASS, “What to Do with American Primacy”, *Foreign Affairs* (September-October 1999), pp. 37-49.

gobiernos a cooperar varía de una crisis a otra. Aunque Haass intenta descalificar el *unilateralismo* puro y duro, el *unilateralismo de uno*, por entender que exigiría de la ciudadanía y del sistema político norteamericano más de lo que pueden dar, el *multilateralismo* que predica no es sino *unilateralismo grupal* cuando las *coaliciones* se forman y actúan contra las normas y en el irrespeto de las competencias reconocidas a las instituciones internacionales. En último término Haass auspicia la dimensión, el papel *imperial* de los Estados Unidos, y no se recata en expresar que “la coerción y el uso de la fuerza sería normalmente una segunda opción”.

El documento estratégico de seguridad nacional de septiembre de 2002 remacha e insiste en esta dirección: *América* está dispuesta a organizar coaliciones tan amplias como sea posible, pero estará siempre preparada para actuar por su cuenta cuando lo requieran sus intereses y “singulares responsabilidades”³⁶.

La agresión a Irak

“Estados Unidos invadirá Irak con una coalición de naciones dispuestas, con autorización de Naciones Unidas o sin ella, si ese resulta ser el caso”, advirtió dos semanas antes de la agresión el Secretario de Estado, Colin Powell, el rostro amable de la Administración Bush. Al parecer Estados Unidos, más que un miembro permanente del Consejo, es su miembro viril. Con la guerra iniciada el 20 de marzo de 2003 y despachada en tres semanas 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.

Naturalmente, el Presidente de los Estados Unidos se había hecho oportunamente con la autorización del Congreso y, con ello, encontraba satisfechas todas las exigencias de legalidad que podían preocuparle. La actual Administración republicana no sólo cuenta con mayorías en ambas Cámaras, sino también con la mayoría de los jueces del Tribunal Supremo, seleccionados y elegidos por Presidentes republicanos, que ya han garantizado al

³⁶ *The National Security Strategy of the United States of America*, septiembre 2002, pp. 25, 31.

Ejecutivo que lo que haga fuera del territorio de los Estados Unidos no está sometido al escrutinio judicial.

La Administración Bush y, con mayor motivo, los gobernantes de esas naciones “dispuestas” a acompañar a los Estados Unidos en la operación, han tratado de guardar algunas apariencias presentando el recurso unilateral y masivo a la fuerza armada contra Irak como una operación conforme con la legalidad internacional³⁷. Los tipos del Pentágono, menos sensibles a los *tecnicismos* legales, han puesto su fe en el respaldo de la cincuentena de países que según sus cuentas ha acompañado real o virtualmente a los Estados Unidos para deshacerse de la acusación de unilateralismo. Sin embargo, “que un puñado de países se asocie a Estados Unidos en una acción armada no autorizada por el Consejo de Seguridad”, se advierte en el Manifiesto contra la Guerra de los profesores españoles de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de 19 de febrero de 2003 (punto 11), “no hace dicha acción menos unilateral, pues el unilateralismo no tiene que ver con el número de actores sino con la usurpación de una misión que pertenece a las Naciones Unidas”.

Volviendo a la cuestión de la legalidad, hemos de llamar la atención sobre el hecho de que, al menos en Europa, los portavoces de los gobiernos implicados parecen haber renunciado a invocar a tal efecto la legítima defensa. Cabe suponer que incluso para ellos la doctrina de la “acción preventiva” consagrada en el documento sobre la Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos (septiembre de 2002) puede ser el eje de un nuevo orden hegemónico, pero no una expresión del Derecho Internacional en vigor. No parece, en efecto, que Estados Unidos ni ninguna de las “naciones dispuestas” hayan estado bajo la amenaza de un ataque armado iraquí inminente, masivo y sin cuartel.

Los alegatos de legalidad se han concentrado así en la afirmación de que la acción armada contaba con autorización del Consejo de Seguridad, aunque para ello ha habido que remontarse al 29 de noviembre de 1990, cuando el Consejo autorizó a los Estados Miembros cooperantes con el Gobierno de Kuwait a utilizar “todos los medios necesarios” a fin de expulsar del Emirato a las fuerzas armadas de Irak y restablecer la paz y seguridad internacionales en la región (resolución 678, par. 2). Según una opinión ya sostenida por

³⁷ Véase mi artículo “La tentación de la agresión”, *Política Exterior*, marzo-abril 2003, num. 92, pp. 19-23.

algunos autores norteamericanos e inoculada luego en este lado del Atlántico a los portavoces gubernamentales afectos la resolución 687, que el 3 de abril de 1991 dispuso un cese el fuego, sólo “suspendió” la aplicación de esta autorización a condición de que Irak cumpliera una serie de rigurosas condiciones, entre ellas, la liquidación de su arsenal de armas de destrucción masiva. En el pasado, Estados Unidos (y Gran Bretaña) no se habían privado de bombardear Irak invocando el incumplimiento sustancial de estas condiciones y, ahora, la resolución 1441, de 8 de noviembre de 2002, habría venido a reactivar la autorización, pues tras referirse al incumplimiento de las resoluciones anteriores por Irak como una amenaza a la paz y seguridad internacionales, le concedía una “última oportunidad”, advirtiéndole que de seguir infringiendo sus obligaciones se expondría a “graves consecuencias”.

Se trata de una argumentación alambicada y carente de fundamento. La autorización del uso de la fuerza por la resolución 678 (1990) acabó con la aprobación de la resolución 687(1991). El cese el fuego no se estableció entre Irak y los países de la coalición forjada por Estados Unidos para sacar a Irak de Kuwait. Fue dispuesto por el propio Consejo de Seguridad una vez que el gobierno iraquí consintió expresamente las condiciones que el Consejo imponía. A partir de ahí era el Consejo y sólo él el llamado a verificar la observancia de tales condiciones y decidir las consecuencias de un incumplimiento sustancial de las mismas. La resolución 1441 (2002) no hizo sino confirmar –y reforzar- este planteamiento. Ni el tenor literal, ni la interpretación lógica y sistemática del texto, ni su objeto y fin en el contexto de la Carta, ni los trabajos preparatorios, ni las explicaciones de voto, avalan que esta resolución implicase un levantamiento de la suspensión de la autorización del recurso a la fuerza armada por los Estados miembros.

Estados Unidos, Gran Bretaña o España podían sostener en el Consejo que después de la resolución 1441, constatada la falta de colaboración de Irak con los inspectores de la ONU y de la AIEA o las falsedades y omisiones de sus declaraciones, procedía acudir a la fuerza armada. Pero sin una nueva, una *segunda*, resolución autorizándola expresamente, en términos similares a los de la resolución 678 (1990), la acción armada era fatalmente ilegal.

Conscientes de ello y, asimismo, de la imposibilidad de obtener en el Consejo una resolución tan explícita, el bando de la guerra urdió un texto que se limitaba a declarar que el gobierno

iraquí había desaprovechado su “última oportunidad”. Con esta resolución se proponían sacar por su cuenta las consecuencias, esto es, recurrir a la fuerza armada. Al fin y al cabo se había hablado tanto de la necesidad de una *segunda* resolución que el mero hecho de conseguirla podía bastar, fuera cual fuese su contenido, para confundir a la ciudadanía.

Fue política de la Administración Bush desacreditar por anticipado los frutos de una inspección sobre Irak, que la resolución 1441 había justamente endurecido, y presionar hasta extremos intolerables a los jefes de la UNMOVIC y de la AIEA y a los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad. El mismo manejo que se hizo de la voluminosa declaración iraquí sobre armamento, entregando sólo a Estados Unidos y a los demás miembros permanentes del Consejo el texto íntegro y destinando a los demás una versión abreviada y filtrada atentó contra el principio de igualdad. Con modos altaneros, el Comandante en jefe exigía del Consejo “determinación” para la acción, le llamaba a “asumir sus responsabilidades”, concretadas al parecer en decir amén a las propuestas *americanas*, advertía que “el tiempo se acababa” y los Estados Unidos obrarían “con o sin Naciones Unidas”.

Aunque la Administración Bush no ha conseguido probar relación alguna del régimen iraquí con los crímenes del 11-S ni con *Al-Qaeda*, su prolongada demonización hacía de él un producto macerado para su masticación por la opinión pública. Ahora, con Sadam caído, se acude al arresto de Abbu Abbas, el palestino que en 1985 dirigió la acción terrorista sobre el *Achile Lauro*, o de algunos miembros del comando, igualmente palestino, de Abu Nidal, cuya residencia en Bagdad era bien conocida, para engañar a la opinión pública con veteranos de la lucha palestina, sacados de un museo de cera.

Siendo esto demasiado simplista, la *Casa Blanca* debía enlazar el patrocinio del terror con la “demostrada capacidad y disposición de Iraq a utilizar armas de destrucción masiva” y el alto riesgo de que así fuera, mediante un ataque por sorpresa de las fuerzas armadas iraquíes o facilitándolas a terroristas internacionales.

Irak fue acusado de contar con una infraestructura industrial y recursos humanos que podrían aplicarse a la fabricación y producción de armas biológicas, químicas o nucleares; de tratar de importar para satisfacer sedicentes objetivos civiles, productos susceptibles de uso

militar; de haber conservado, oculta, una cierta cantidad de armas de destrucción masiva, así como algunos cohetes de alcance superior a los 150 kilómetros, y la documentación necesaria para su desarrollo; de mantener abierta la experimentación en todos estos campos...Nada fue probado. No sólo eso. Algunas de las presuntas pruebas demostraron ser burdos montajes de la acusación, falsificaciones groseras que despreciaban las capacidades técnicas de quienes debían apreciarlas.

En particular, la ventaja que pudo suponer la ausencia de inspectores desde finales de 1998 para reiniciar la experimentación y producción de armas químicas y biológicas no podía ser decisiva teniendo en cuenta la postración del Estado, el embargo de sus activos, el control de su comercio, especialmente severo en relación con los productos de doble uso, la vigilancia y acoso aéreo a que está sometido desde 1991 por parte de Estados Unidos y su fiel escudero, Gran Bretaña...Demasiados obstáculos para ser auténticamente “peligroso”, por mucho que se quisiera magnificar la capacidad del régimen iraquí para la ocultación y el engaño, con instalaciones subterráneas y móviles, y su habilidad para obtener divisas del contrabando de petróleo hasta tres mil millones de dólares (en el 2001), esto es, bastante menos del uno por ciento del presupuesto de defensa de los Estados Unidos y una cantidad similar a la subvención que del presupuesto americano recibe anualmente Israel, el país de la región con mayor volumen de armas de destrucción masiva.

Al comenzar 2003 Irak, mucho más débil que en 1991, no era una amenaza creíble para la paz internacional. Contra lo que se ha dicho por los corifeos de la guerra, la política de contención y disuasión había funcionado razonablemente. Irak utilizó armas químicas en 1988 en sus provincias del norte, contra los kurdos, y en su guerra con Irán, sin que sus aliados de entonces (Estados Unidos, Gran Bretaña) levantaran la voz; pero se abstuvo de hacerlo en la guerra del Golfo, en la que el eventual recurso a estas armas y a las biológicas se programó sólo como respuesta a un ataque nuclear o a un avance sobre Bagdad de las fuerzas de la coalición conducida por Estados Unidos. En la guerra actual, que ha durado apenas tres semanas, ni siquiera el afán de supervivencia del régimen dio con tales armas en el campo de batalla; ni siquiera fuera de él, frustrados hasta ahora los esfuerzos de las fuerzas invasoras de encontrar un rastro que les permita salvar la cara.

Al margen de la oposición al proyecto de los otros tres miembros permanentes del Consejo, el bando de la guerra siempre estuvo en ominosa minoría y es reconfortante que los miembros africanos y latinoamericanos no se allanaran a sus presiones. Corrigiendo precedentes, la mayoría no quiso ahora ofrecer la mínima excusa para la guerra, con medias palabras y mirando a otra parte. La mayoría entendía que, aunque no fuera modélica, la cooperación de Irak con la inspección se estaba produciendo razonablemente, que la tarea inspectora estaba produciendo resultados y que la vía adecuada para producir el desarme iraquí era mantener y, si acaso, reforzar la inspección. No compartían por lo tanto la calificación de la minoría sobre el comportamiento de Irak ni, menos aún, las consecuencias que pretendía sacar de ello. No estaban dispuestos a considerar a Irak en su actual situación como una amenaza a la paz y seguridad internacionales y, en el caso de que lo estuvieran, no lo estaban para autorizar el uso de la fuerza armada que, como dispone la Carta, es el último recurso, una vez que han fallado todos los demás para alcanzar una solución pacífica.

Cuando en marzo de 2003 vieron que las cuentas no les salían, Bush y sus acólitos Blair y Aznar escenificaron su conspiración en las Azores, retiraron su proyecto de resolución, lanzaron un ultimátum al mismísimo Consejo de Seguridad y decidieron cargar sobre Francia (por su veto "irrazonable", según dijo Blair) la responsabilidad de la agresión que se disponían a ejecutar. De acuerdo con su criterio la relevancia del Consejo estaba vinculada a la renuncia a su posición central en un sistema de seguridad colectiva y a su disposición para brindar cobertura -como ya había hecho en otras ocasiones en los últimos doce años- a las políticas de los Estados Unidos.

En el camino el bando de la guerra fue alterando, por otro lado, el objetivo formal, finalmente enunciado bajo el eslógan "Iraqi Freedom". Bush y sus voceros se hartaron de recordar lo malísimo que es Sadam Hussein y su régimen, con el que hicieron buenos negocios en el pasado algunos de quienes más pecho sacan ahora en la denuncia. Aznar, mal aconsejado, habló y no paró de la "justa causa" de la acción militar, ignorando seguramente que así llamó Estados Unidos su bombardeo de Panamá en 1989, que resultó en varios centenares de muertos civiles.

La ilegalidad y el crimen resultantes de la ejecución de la operación armada ha sido objeto de un sinfín de denuncias, declaraciones y manifiestos en todo el orbe conocido (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), sin que ello haya movido una pulgada un discurso oficial que se ha revelado así, además de zafio, autista. Su objetivo ha sido crear en los ciudadanos la impresión de que la legalidad de la guerra es opinable, que afirmarla es tan plausible como negarla, y jugar con la ventaja de que el sistema internacional no dispone de mecanismos judiciales que permitan establecer convencionalmente la verdad jurídica y los órganos políticos multilaterales que podrían hacerlo están paralizados por las reglas de procedimiento, pragmáticos cálculos de intereses o, simplemente, miedo.

No obstante, si nos atenemos a estándares profesionales y los aplicamos de buena fe no existe la menor base para entender autorizado el uso de la fuerza contra Irak. Aunque el número de quienes sostienen un determinado punto de vista no determina necesariamente su acierto, la magnitud, contundencia, implantación geográfica y pluralidad ideológica de quienes sostienen esta conclusión condena al bando de la guerra, condena que las manifestaciones multitudinarias en muchos países han transformado en social. Quienes acusan a Sadam de infringir las resoluciones del Consejo han acabado actuando con el mayor desprecio de la Carta, usurpando funciones que no son suyas. Quienes se ufanan de representar el *rule of law* en un Estado democrático no han tenido empacho en prescindir de él en el ámbito internacional, donde por lo visto su primitivismo y simpleza afloran espontáneamente.

La credibilidad del Consejo salió reforzada ante la opinión pública por su negativa a cohonestar la política agresiva de los Estados Unidos y sus clientes. Pero la consumación de la agresión crea una situación vidriosa. Ha de descartarse, desde luego, que el Consejo condene siquiera simbólicamente a los agresores. Basta leer la resolución 1472, aprobada el 28 de marzo de 2003, que trata de hacer frente a la “fase de emergencia” del programa “Petróleo por Alimentos” originada por las “excepcionales circunstancias” que vive Irak y requiere a “las partes concernidas” a cumplir estrictamente las reglas del *ius in bello*. La mayoría de sus miembros consideran que ya han hecho bastante no permitiendo que Estados Unidos y sus adláteres se cubran con una resolución a la medida. Si alguno tuviera la audacia de presentar un proyecto condenatorio, no tendría la mayoría requerida y, de tenerla, Estados Unidos y Gran Bretaña opondrían su veto. Incluso en la Asamblea General

no abundarán las delegaciones dispuesta a dar testimonio de fe. El mismo Secretario General de las Naciones Unidas, que llamó la atención sobre la ilegitimidad de una acción armada sin autorización del Consejo, se ha abstenido luego de condenar siquiera la agresión, preocupado con buscar espacios para las actividades humanitarias de la Organización.

Todos desean, pues, en este orden político pasar página. No obstante, no puede decirse sin más que ahora el legitimismo de la Carta ha de acomodarse a la efectividad de la ocupación anglosajona. Irak en la práctica es hoy sólo una población sobre un territorio sin gobierno propio, bajo una ocupación ilegal extranjera; pero formalmente sigue siendo un Estado soberano, con relaciones diplomáticas y membresía en numerosas Organizaciones Internacionales, lo que hace enormemente difícil discernir su representación exterior. Hay, por supuesto un procónsul designado por la potencia ocupante, pero el carácter ilegal de la ocupación imposibilita reconocer a las personas que designe como representantes de Irak. La potencia ocupante tiene como tal obligaciones derivadas de la situación de ocupación, pero su cumplimiento no legitima la situación misma. En este orden de cosas cabe preguntarse sobre qué base legal la potencia ocupante está procediendo a la detención de iraquíes (políticos, científicos) a los que no se considera prisioneros de guerra.

Es obvio que en un Consejo que desea dar por consumados hechos en cuya valoración jurídica no puede entrar eficazmente y quiere afirmar el papel de la Organización en la “reconstrucción” de Irak, los objetivos deben ser recuperar la aplicación de las resoluciones vigentes y adoptar otras nuevas para “hacerse cargo” del país, administrándolo integralmente como se ha hecho en Kosovo, hasta que puedan armarse instituciones locales auténticamente representativas. Sólo así podría limitarse el daño ya infligido y controlar los beneficios del crimen, haciendo realidad el compromiso del Consejo con la libre determinación del pueblo de Irak, su integridad territorial y la soberanía sobre sus recursos. Pero esto es impensable con la Administración Bush en Washington. Será, en cambio, volver al camino de los malos precedentes aceptar en las actuales circunstancias las tareas que conviene a la Administración Bush multilateralizar, como por ejemplo el orden público o el programa humanitario, o levantar incondicionalmente las sanciones en vigor, desmontando con ello el programa *Petróleo por Alimentos*, una palanca de “efectividad” real en manos del Consejo, como quiere Estados Unidos para beneficiarse de sus recursos. Esto supondría no

sólo cohonestar el crimen, sino compartir el pesado fardo del criminal, cuya presencia en Irak puede hacerse con el paso del tiempo más y más costosa.

Un Derecho Internacional universal, una sociedad institucionalizada y democrática

En último término, a los Presidentes de Estados Unidos *el mundo* les trae sin cuidado cuando *el mundo* no está dispuesto a seguir a *América*. El *unilateralismo* de los Estados Unidos y su pretensión de permanecer por encima de leyes cuya observancia exige a los demás ha arruinado hasta ahora su vocación de liderazgo y expande la sospecha sobre cualesquiera clase de planes y proyectos que se presentan bajo sus auspicios. El listado de decisiones que testimonian su aspiración al ejercicio solitario y no solidario del poder es largo.

Esta cerrazón acumula interrogantes sobre la universalidad del orden de nuestra sociedad que el paradigma de Huntington pone en duda arguyendo la radical discrepancia de valores esenciales de las diferentes civilizaciones; universalidad realmente problemática por la oposición de los países capitalistas desarrollados a modificar el *status quo* para implantar un nuevo orden más representativo y, por lo tanto, más plural, e igualmente protector de los intereses de todos los grupos principales de Estados. Organizaciones internacionales como las Naciones Unidas podrían acabar, si no rompiéndose, por la inercia de supervivencia de toda Organización, sí desvanecidas, sustraída su energía por asociaciones informales y regionalismos fraccionalistas, muy lejos de esos otros regionalismos que, aplicados al principio de subsidiariedad, son el mejor complemento de una Organización mundial.

Hace cincuenta años los *pueblos* de los países que hicieron frente a las potencias del Eje se manifestaron resueltos "a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra..., a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre..., a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones...del Derecho Internacional (y) a promover el progreso social...dentro de un concepto más amplio de la libertad". Al cabo de medio siglo, si colocamos el registro histórico como una transparencia sobre el fondo de estos propósitos, sería injusto salvar a la ONU sólo porque, sin ella, todo habrá ido peor. De hecho, la Organización -a pesar de las interesadas denuncias de

despilfarro y de la escasa diligencia contributiva de sus miembros- ha sacado un partido considerable de recursos escasos, supo trascender a lo que inicialmente fue una coalición de vencedores, animó un proceso de descolonización, puso en marcha planes y estrategias para el desarrollo económico, social y humano, a menudo mal apreciados, hizo una notable aportación a la codificación y desarrollo progresivo del Derecho Internacional y -sobre todo- aprendió a ser universal, renunciando a los parámetros de *civilización* que con anterioridad habían emboscado en clave de valores las técnicas de la dominación sobre lo que luego hemos llamado el *mundo en desarrollo*, la única oportunidad para muchos de tener una voz – incluso un voto- en problemas que afectan a la comunidad internacional en su conjunto.

Ahora, cuando despega un nuevo siglo, debiera entenderse que el universalismo de la sociedad y del Derecho Internacional es irreversible, que la transformación del mundo en el orden tecnológico y la interdependencia creciente de sus componentes hacen inviables las sociedades particulares o regionales estancas, relacionadas sólo episódicamente, y muy desestabilizadoras las concepciones que niegan al adversario derechos dimanantes de la condición soberana y de la igualdad formal.

Para evitar la ocupación sectaria de las aspiraciones más nobles de la comunidad internacional han de auspiciarse organizaciones representativas y plurales, con garantías para los derechos fundamentales de los miembros. Si no se refuerza el entramado institucional de la sociedad internacional, moderando así y sometiendo a normas el poder de todos, incluidos los Estados Unidos y sus aliados, respetando el pluralismo, practicando la tolerancia (que ya invocó la Carta) y apuntalando la solidaridad en el interés común por la supervivencia, el *nuevo orden* más que viejo será viejísimo (y muy desestabilizador).

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 transgresores en su provocación, a ninguna persona sensata le ha

pasado por la imaginación que el nuevo orden pueda originarse a partir de actos criminales, sea cual sea el ropaje con que se vistan. Tampoco podemos confundir el ámbito de la discrecionalidad con la mera arbitrariedad, aceptar que la seguridad jurídica sea sacrificada por otras adjetivaciones o pretender que la condición democrática de un gobierno lo exime de una acusación de agresión o de crímenes de guerra. La predicación de los derechos humanos y la injerencia armada mal llamada humanitaria no es compatible con la práctica de la antropofagia, adopte o no formas sofisticadas.

Lejos de la *auctoritas totius orbis* en la que los teólogos españoles del Siglo de Oro fincaron el fundamento del Derecho de Gentes, la inspiración del *Nuevo Orden* podría estar, como he sugerido en otro lugar, en el de los chimpancés, un mundo en el que la emergencia de un vencedor indiscutible anuncia la mejoría de una relación negativa³⁸. En todo caso la victoria del *gran chimpancé* del *Primer Mundo* –y de sus crías- no es la victoria de los ciento noventa y un miembros de las Naciones Unidas.

Habrà quien opine que no hay por qué contemplar la Carta de las Naciones Unidas como un texto sagrado. Sin embargo, el Derecho Internacional edificado a partir de la Carta ha supuesto un paso de gigante en la historia de las relaciones internacionales. Urge volver a ella, manifiestamente mejorable, para reconstruir el consenso sobre las instituciones que han de servir los principios que nos hemos dado y para ampliar o complementar estos principios. Su contenido democrático y el proyecto de sociedad internacional que encarna siguen siendo de gran actualidad, su potencialidad está intacta.

La necesidad básica es la supervivencia, de hombres, de pueblos, de Estados, de la humanidad. El hombre necesita alimento, salud, educación básica, como premisas de su dignidad y de su libertad. Los pueblos han de salvar su identidad y su cultura. Los Estados siguen siendo las unidades políticas que, soberanas e independientes, conforman la sociedad internacional primaria. La humanidad, que engloba a todos, es titular de un patrimonio común y acreedora de la solución de problemas hoy planetarios, como la conservación del medio natural y el desarrollo humano. La Tierra se ha repetido, una y otra vez, es la *aldea*

³⁸ A. REMIRO BROTÓNS, *Civilizados, bárbaros y salvajes en el Nuevo Orden Internacional*, Madrid, 1996, pp. 217-218.

global, donde a diferencia de antaño es imposible que los diferentes grupos humanos organizados políticamente vivan estancos, ignorándose recíprocamente.

Esta problemática universal debería conducir a una sociedad igualmente universal, con una articulación institucional cada vez más democrática y vigorosa para la solución de los problemas a la luz del principio de solidaridad. Pero el reparto desigual del poder, su acumulación y conservación como uno de los objetivos esenciales de los Estados para satisfacer sus intereses particulares, unido a la desigual satisfacción de las necesidades básicas de los hombres en perjuicio de los más débiles, sigue favoreciendo una articulación social blanda y discriminatoria, dentro de la cual los *grandes* disputan la hegemonía o tratan de neutralizarse, mientras los *pequeños* quedan sometidos a una *dominación benevolente* o, en el peor de los casos, son expulsados de la sociedad, pagando las consecuencias. La acomodación de los grandes supone la elección entre un orden unipolar o multipolar, más o menos formalizado; la domesticación de los pequeños implica la amenaza de excluir de la sociedad, para situar en el círculo exterior del sistema, a los rebeldes, mediante un proceso de deslegitimación, que los priva de los derechos del Estado, en su caso como miembro de organizaciones internacionales, haciendo de ellos, parias y marginales, nuevos o renovados *bárbaros y salvajes*.

La principal tarea de los iusinternacionalistas es conservar un Derecho Internacional universal capaz de salvaguardar la paz, solucionar los conflictos, regular las relaciones y propiciar la cooperación entre pueblos que difieren por religión, cultura, grado de desarrollo y sistemas legales. 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.

El interesado planteamiento del gobierno de los Estados Unidos 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, empuja a la formación de bloques atraídos por la fuerza y hace del orden internacional un concepto precario, vinculado a la

tregua más que a la paz, a la secta más que a la humanidad. 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 la insensibilidad de esta construcción frente a las causas profundas (la insatisfacción de las necesidades primarias, la humillación) por las cuales los desesperados pueden acabar pastoreados por los profetas del cambio mediante la criminal violencia terrorista. No es preciso ser un integrista islámico para sostener objetivos políticos, económicos y sociales que tienen que ver con la dignidad humana y la justicia social sobre la Tierra. Desde luego, esos objetivos 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.

¿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 ONG's practicantes de la religión de la solidaridad universal, dispuestos a representar el interés común de la Humanidad. De esta manera, ejerciendo los derechos y libertades propios de los estados de derecho democráticos podrán influir decisivamente sobre los gobiernos y las Organizaciones intergubernamentales. En este sentido las manifestaciones multitudinarias contra la guerra ejecutada en Irak por Estados Unidos y su "coalición de comprometidos", si bien no han impedido la agresión, han promovido la condena social del crimen, han aislado a los responsables, limitando en muchos países su capacidad de maniobra y coadyuvando decisivamente en otros a que se resistiera la presión de la Administración norteamericana, en particular los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad americanos y africanos.

A estas alturas parece, por otro lado, que los Estados democráticos no son ajenos por su naturaleza a la agresión ni a la comisión de crímenes de guerra, como ha pretendido una

doctrina autocomplaciente que ahora puede ser invocada para archivar sumariamente pesquisas engorrosas. Pero es este un punto que no debemos evitar, pues sitúa a los representantes políticos, a quienes encarnan las instituciones y a los mismos ciudadanos ante un dilema que no se da con la misma agudeza y extensión en las sociedades organizadas de forma autoritaria. 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 con su voto apoyan a los presuntos autores, cómplices y encubridores, son corresponsables, cada cual en su medida, abriéndose así el embarazoso supuesto de la responsabilidad colectiva de los pueblos organizados democráticamente en la agresión y en la conducción criminal de las hostilidades. Así, la responsabilidad ciudadana en sociedades democráticas para desactivar políticas coercitivas sin respaldo en normas internacionales se hace más patente. Ejerciendo sus derechos y libertades para oponerse a las políticas gubernamentales los ciudadanos defienden la ley. Tal vez por eso no faltan quienes desde las posiciones más retrógradas proponen ya criminalizar a los ciudadanos *derrotistas* que se manifiestan públicamente contra la participación de su país en las guerras comprometidas por los señores.

¿Y los europeos?

¿Pueden los *europeos* hoy determinar libremente su destino? Tal vez *Europa* pueda decidir no estar donde no quiere; pero es menos seguro que pueda decidir donde quiere estar (si es que lo sabe). En el pasado inmediato los Estados miembros de la Unión Europea no sólo han rechazado seguir a Estados Unidos en muchos de sus objetivos políticos, sea en materia de desarme, persecución de crímenes internacionales, protección medioambiental o afirmación de derechos humanos, sino que han sido baluarte de posiciones que Estados Unidos pretendía derribar. Bien es cierto, también, que los mismos Estados miembros de la Unión se manifiestan y votan en el orden más disperso cuestiones que deberían afrontar de manera uniforme. La ilusión alimentada desde el Consejo Europeo de Colonia (junio de 1999) al dar los primeros pasos para la construcción de una política europea de defensa y seguridad servida por una capacidad de decisión y acción autónomas, se vio debilitada ante el espectáculo de los jefes de gobierno más significados buscando ser recibidos como tales en Washington o como tales participando en cenáculos restringidos con ocasión de la

intervención en Afganistán. En el conflicto de Irak, la subordinación incondicional a la política de la Administración Bush de los gobiernos británico y español, distanciados de Francia y Alemania, ha sido sólo la parte sobresaliente de la profunda división de los miembros de la Unión Europea.

Americanos y europeos, se había advertido un año antes del 11-S, estaban distanciándose acerca de cómo promover mejor la seguridad y la estabilidad, no sólo en Europa, sino en otros lugares. Sus distintas opciones eran cada vez más notorias, particularmente en la doctrina militar, donde el enfoque americano del “full spectrum warfighting” se encontraba con el enfoque europeo en un “full spectrum peacekeeping”³⁹. Después del 11-S los *americanos* no sólo han acentuado su enfoque, sino que han conseguido atraer al bando de la guerra a algunos *europeos*, como Gran Bretaña y la España (raptada por el gobierno Aznar), acentuando la división de la Unión Europea y originando serias dudas sobre su viabilidad como sujeto político.

Es causa de desazón la simple hipótesis de que países maduros, desarrollados, con alto nivel de renta y orgullosos de haber construido una gran potencia comercial y económica, ahora con una moneda única que se brinda como divisa de reserva para terceros, sean finalmente unos subordinados, aun de lujo, de las políticas cuyo paso marca Estados Unidos. En esa tesitura los académicos que no quieren acabar en las cunetas del sistema prefieren no hacer sociología y volver al culto gratificante de la alianza entre iguales. Cada cual es libre de engañarse como quiera o dar gracias al cielo por no haber caído en un nicho peor.

Nadie va a renunciar a los lazos con Estados Unidos, que van más allá de la Administración Bush. Pero sería bueno pensar en la articulación a medio plazo, con determinación, de un poder moderador del paso marcado por la primera potencia del mundo, con la que se comparten muchos valores, pero a menudo no su interpretación y menos sus métodos, por no hablar ya en términos de intereses. Ser el primer donante de ayuda a los países en desarrollo no basta para consolidar la credibilidad en quienes se atribuyen una visión pluralista del mundo, institucionalizada, respetuosa de las normas, si se acaba prestando una

³⁹ J. LINDLEY-FRENCH, “Leading Alone or Acting Together? The Transatlantic Security Agenda for the Next US Presidency”, *Occasional Papers* 20, Institut d’Études de Sécurité, París, septiembre 2000.

asistencia vicaria en operaciones decididas y controladas por quienes no respetan las instituciones ni las normas y, encima, pasan el plato.