

LA ONU Y LA "GUERRA EN IRAQ"

Fernando Cepeda Ulloa*, Armando Borrero**, Arlene Tickner***

1. ¿Cuáles serían las posibilidades reales de las Naciones Unidas frente a situaciones de conflicto internacional luego de la guerra en Iraq? ¿Cuál podrá ser su radio de acción propio?

Fernando Cepeda Ulloa: La ONU es un organismo político. La legalidad internacional, en casos significativos, o sea, aquellos en los cuales están envueltos los Estados con derecho de veto o aquellos que tienen una innegable importancia en el sistema internacional (Japón, Alemania, India, Brasil, por ejemplo) se acomoda a los consensos predominantes y, claro está, a los unánimes. En el sistema internacional todavía el poder prevalece sobre la legalidad. No siempre, pero sí en casos cruciales.

Dos situaciones revelan muy bien esta situación: la intervención de la OTAN, con el liderazgo de los Estados Unidos en Kosovo, se realizó sin el consentimiento del Consejo de Seguridad. Pero estaba el consenso trasatlántico: Estados Unidos, Canadá, Europa. Rusia estaba en desacuerdo. El asunto pasó casi desapercibido. En el caso de Iraq, no hubo ese consenso predominante. Ni siquiera el de los miembros del Consejo de Seguridad que carecían de veto. Entonces funcionó el mecanismo de la "coalición de los voluntarios" y la legalidad no se despreció, simplemente se construyó un argumento basado en las resoluciones anteriores referidas a Iraq. Aquí había un alto grado de disenso entre los Estados con derecho de veto y otros países importantes. La controversia pública fue más encendida que en el caso de Kosovo.

Así, pues, la pregunta se enmarca en este contexto. Y la respuesta esta implícita en el párrafo anterior. Si hay un consenso predominante o unánime en cuanto a una intervención militar, la ONU recupera su papel que no es autónomo sino dictado por los países que la integran; y en

los casos de paz y guerra, determinado, principalmente, por los países con derecho de veto. Así ha ocurrido en el pasado: Iraq, 1991-92, Corea, 1950. En otros, simplemente, la ONU no se ha dado por enterada o "deja hacer, deja pasar". Los ejemplos son innumerables. Recordemos algunos: las acciones de Estados Unidos en Guatemala (1954), Bahía de Cochinos (1961) República Dominicana (1965) Granada (1983); la de la URSS en Afganistán (1979); la de Argentina en las Malvinas (1982); la de Iraq en Kuwait (1990) para mencionar tan solo unos cuantos. ¿Entonces? Es bien claro que no ha existido un marco legal eficaz que regule la guerra o las intervenciones armadas. Ni creo que lo ocurrido ahora fortalezca ese débil régimen. Mucho menos en tiempo de terrorismo. Y menos aun en presencia de la Doctrina Bush sobre los ataques preventivos, que va en abierta contradicción con la letra de la Carta de la ONU. ¿Pero cómo someter a la decisión de otros las prevenciones y temores de una nación sobre su seguridad? ¿Y, sobre todo, cómo aspirar a que la única superpotencia sobreviviente someta la preservación de su seguridad a la voluntad de otros? ¿Es eso realista después del 11 de Septiembre? El mundo está experimentando cambios formidables. La estructura de poder internacional es hoy bien diferente a la de 1945. Y como escribió Hans Morgenthau, el derecho internacional es "una ideología del statu quo". Las relaciones entre poder y derecho son más claras en la vida internacional que en la política doméstica. Y las nuevas nociones de Intervención Humanitaria, derecho de intervenir, deber de intervenir y la más reciente, "la responsabilidad de proteger", referidas al papel de la comunidad internacional ante las crisis humanitarias, replantean las concepciones sobre la no intervención. La práctica nos irá diciendo cuál es el papel de la ONU. Y no las interpretaciones convencionales de la Carta.

Armando Borrero: Las Naciones Unidas enfrentan la mayor crisis de confianza en sus 48 años de historia. La guerra de Iraq hizo patente lo que se perfilaba desde tiempos atrás con la incapacidad de la ONU para establecer su autoridad en el conflicto del Medio Oriente y con los fracasos en Somalia y en los Balcanes. Las intervenciones norteamericanas en Haití y en Panamá prefiguraban otro proceso, el de la creciente unilateralidad estadounidense. La guerra de Iraq desnuda los procesos que desata la lógica del poder cuando un Estado nacional supera, de manera abrumadora, el poder de los demás, no sólo en un entorno regional sino en una escala planetaria: es muy difícil sujetar su voluntad de decisión en un esquema multilateral.

* Doctor en Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional, Profesor de la Facultad de Administración de la Universidad de los Andes.

** Profesor del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes.

*** Ph. D. en Relaciones Internacionales, Profesora del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes.

El papel de la ONU después de Iraq es muy incierto. La reconstitución de la confianza no se logrará sin un acuerdo nuevo sobre las reglas del juego, pero un acuerdo tal no es fácil, toda vez que requiere de una reforma del Consejo de Seguridad, tanto en su composición como en sus funciones, y de una renuncia clara de las potencias, especialmente de los Estados Unidos, a la actuación unilateral. Mientras tanto, el capítulo VII de la Carta, que autoriza la utilización de la fuerza, será un "papel mojado".

Los últimos intentos de la ONU por resolver conflictos armados han sido muy reveladores: en los Balcanes fue imposible llegar a un acuerdo sin el liderazgo estadounidense. Ni siquiera Europa (gigante económico pero enano político) pudo movilizar voluntad y capacidad política para superar un conflicto que le atañía como ninguno otro, en los últimos tiempos.

El desafío a la autoridad de las Naciones Unidas puede ser un daño irremediable a su capacidad para intervenir, proyectar credibilidad y establecer acuerdos. No significa necesariamente el fin de las intervenciones de la Organización, pero el papel que pueda desempeñar seguramente se limitará a misiones de protección humanitaria en conflictos marginales. Allí donde se jueguen intereses importantes para la superpotencia o para una de las alianzas clave del mundo desarrollado, el papel de la ONU sólo puede ser secundario, complementario o legitimador de decisiones tomadas en otros ámbitos de poder.

La lección de hoy es clara: si no hay un orden político vigoroso, no puede haber tampoco un orden jurídico valedero. El orden de las Naciones Unidas surgió de un mundo con una gran necesidad de un orden establecido, porque el desorden era sumamente peligroso, podía significar la guerra nuclear. Hoy se asiste a la ausencia de un orden político y se han renacionalizado las exigencias de la seguridad. En este contexto, el orden jurídico puede llegar a ser una mera utopía.

Arlene B. Tickner: Los alcances y las limitaciones operativos de instituciones como las Naciones Unidas ante problemas de conflicto e inestabilidad en el mundo se explican, no sólo en función de la guerra en Iraq o la guerra mundial contra el terrorismo, sino también a partir de la configuración del orden internacional de la posguerra fría. Según algunos estudiosos del tema, las instituciones internacionales constituyen el vehículo principal por medio del cual las relaciones de poder y las visiones dominantes del mundo se canalizan dentro del sistema mundial. Las instituciones internacionales legitiman las ideas hegemónicas en términos ideológicos

en la medida en que éstas se presentan como perspectivas de aceptación universal, al tiempo que encarnan aquellas reglas de juego que facilitan la expansión del orden hegemónico. De esta forma, absorben y amortiguan posibles tendencias contra hegemónicas. Como dijera el teórico crítico Robert Cox, "la hegemonía es como una almohada: absorbe golpes, pero tarde o temprano el oponente descubrirá que es cómodo descansar sobre ella".

Una de las funciones centrales de la ONU a partir de los años noventa ha sido la administración del llamado "nuevo orden mundial" a través de la naturalización de ciertos valores "universales", así como la adopción de nuevos mecanismos de condicionalidad política y nuevas formas de intervención militar. Estos últimos se aplican en función de los principios vectores del sistema actual, entre ellos, la democracia, los derechos humanos, las causas humanitarias y el libre mercado, y, luego de los ataques terroristas del 11 de septiembre, el antiterrorismo. Dado que entre las grandes potencias existe un amplio consenso acerca de la importancia de dichos valores para la preservación de la paz y el orden mundiales, la aplicación colectiva de presiones y sanciones económicas y políticas para que el resto de la "comunidad internacional" se acoja a ellos se ha tornado mucho más efectiva en la actualidad.

Por otro lado, el uso "justificado" de la fuerza ante situaciones de conflicto obedece crecientemente a la necesidad de defender los principios señalados en aquellos casos en los que éstos son transgredidos. De hecho, un breve recorrido por las principales intervenciones multilaterales en el período de la posguerra fría – la primera Guerra del Golfo Pérsico (1991), Somalia (1992), Haití (1993), Ruanda (1994), Bosnia (1995), Kosovo (1999) y Afganistán (2002) – deja entrever que entre las razones que los miembros del Consejo de Seguridad han aducido para justificar sus acciones priman la defensa de los derechos humanos y las crisis humanitarias.

En la medida en que Estados Unidos aspira a ser el baluarte de este orden, la capacidad de acción de la ONU ante situaciones críticas de conflicto se circunscribe en gran medida a la voluntad estadounidense, máxime ante problemas estratégicos de la agenda global. Sin embargo, si bien la nueva doctrina de la diplomacia preventiva que ha formulado la administración Bush ha llevado al gobierno estadounidense a afirmar que ante potenciales amenazas a su seguridad nacional éste actuará con o sin el beneplácito de la ONU, la guerra en Iraq, antes de marcar la defunción de esta institución, ejemplifica su importancia para la legitimación de las acciones bélicas.

Luego de que Washington violara la normatividad internacional y que muchos países condenaran la guerra por su carácter ilegal, los tradicionales aliados de Washington, entre ellos Alemania y Francia, han celebrado su decisión de tratar el tema de la reconstrucción de Iraq dentro de la ONU. Con ello, lo que parecía ser el final de las Naciones Unidas en tanto actor internacional ha dado lugar a una situación progresiva de normalización.

2. ¿Qué doctrina sobre la "guerra justa" se perfila y se valida después de los acontecimientos, de las justificaciones y de las conductas de los diferentes gobiernos que de una u otra manera tuvieron que ver con la "guerra de Iraq"?

F. C.: Enmarcar la política en postulados éticos es un ideal que jamás debe relegarse. La guerra es una monstruosidad. Es una falla descomunal de la capacidad del ser humano para resolver sus desacuerdos. Por ello hablar de "guerra justa" es algo que, en principio, choca con los más altos ideales de la humanidad. Pero como en el mundo estamos, esa expresión parece sintetizar lo que tenemos de racionales e irracionales, de bondad y maldad, humanismo y crueldad. San Agustín y Francisco de Vittoria, entre otros, sentaron las bases de esta doctrina.

Hoy diríamos que la Carta de la ONU definió el tema en un Principio que encuentra antecedentes en Conferencias y Tratados (el más conspicuo el Briand - Kellogg de 1918) y que produjo una ruptura histórica en la actitud de las naciones frente a la guerra. Se trata de la prohibición del Artículo 2(4): "Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas". Clarísimo, pese a los intentos de algunos tratadistas de darle un significado menos absoluto.

El terrorismo ha dado lugar a la Doctrina Bush que considera que no se debe esperar un ataque para responder en uso de la legítima defensa, como lo autoriza el Art. 51 de la Carta de la ONU. Frente a una declaración de guerra contra todos los norteamericanos —soldados o civiles— porque se les considera "infiel", se está desarrollando una nueva teoría sobre la guerra justa, a la cual se le podrían encontrar antecedentes, y que se expresó en un documento suscrito por sesenta intelectuales estadounidenses con el título: "Para qué estamos peleando" y que fue respondido por 120 intelectuales saudíes. Michael Walzer, el autor del libro

clásico sobre las guerras justas e injustas, lo firma, al igual que Jean B. Elshtain, la autora del que es hoy el libro que fija los lineamientos de la nueva concepción de la "guerra justa contra el terror", (ese es el título de su libro recientemente publicado por Basic Books que lleva este subtítulo: La responsabilidad del poder americano en un mundo violento).

La carta de los intelectuales americanos contiene los elementos básicos de la nueva teoría. Ella sostiene que los movimientos violentos y radicales designados como terroristas se oponen a un principio fundacional del mundo moderno, la tolerancia religiosa, así como a los derechos humanos fundamentales, en particular, la libertad de conciencia y religión, y que deben ser la base de cualquier civilización orientada hacia el florecimiento del ser humano, de la justicia y de la paz.

Quienes asesinaron a 3000 personas el 11 de septiembre —afirma este manifiesto—, que no tienen un deseo diferente al de volver a cometer esta atrocidad y, por lo tanto, constituyen un peligro claro y presente para todos los pueblos de buena voluntad en cualquier parte del mundo. Su comportamiento es un ejemplo puro, añaden los intelectuales, de una agresión desnuda contra vidas humanas inocentes, un mal que amenaza al mundo y, por lo tanto, es claro que se requiere el uso de la fuerza para eliminarlo. Y con mayor precisión afirman: "en el nombre de la moralidad humana universal, y totalmente conscientes de las restricciones y los requerimientos de una guerra justa, nosotros apoyamos a nuestros gobiernos y nuestras sociedades en la decisión de usar la fuerza de las armas contra ellos". Y, más adelante, para concluir: "Esperamos que esta guerra, al detener un mal global que no tiene límites, puede aumentar la posibilidad de una comunidad mundial basada en la justicia".

El debate continúa. Es evidente que la denominada "Vieja Europa" tiene una aproximación diferente al tema. Y que basada en su experiencia histórica, la de numerosas guerras, y estimulada por los éxitos que las nuevas formas de cooperación y diálogo han tenido en la creación de un espacio europeo constituido por enemigos que se percibían como irreconciliables, piensan que estos métodos —y no la guerra— le abren al mundo el camino de una "paz perpetua" al estilo kantiano.

Este es el debate planteado en ese pequeño libro que ha causado furor en Europa, llamado *Del paraíso y el poder*, de Robert Kagan. En todo caso, sea como fuere, sigue siendo muy válido el pensamiento de Walzer cuando dice para cerrar su libro que "las restricciones que se establecen a la guerra son el comienzo de la paz".

A. B.: Un concepto de guerra justa se aleja en el contexto mencionado. En el pasado el problema se postergó: la cuestión de la justicia fue reemplazada por la cuestión de la legitimidad. En el sistema de Estados nacionales, el llamado orden de Westfalia, una guerra podía reputarse como injusta, en el plano de la ética, pero no se discutía el derecho a hacerla por parte del Estado que la iniciaba: era legítima. La anarquía hobbesiana del orden internacional quiso ser superada en el siglo veinte por las organizaciones internacionales al estilo de la Sociedad de las Naciones y la actual ONU. Apareció una noción positiva de la calificación de "agresor" y la posibilidad de sanciones para el mismo, incluso mediante el uso de la fuerza.

Se echa de menos el orden de Westfalia. Hoy, las guerras sutiles, desnacionalizadas, sin sujeción al derecho, caracterizadas por la malignidad y el terrorismo, relegan la sujeción de la guerra a unas reglas mínimas de humanidad. Las debilidades de los Estados impiden la existencia de sujetos colectivos de derecho. Las asimetrías de poder acaban por validar los métodos perversos como posibilidad única de justicia para quienes no tienen la fuerza convencional. El débil se arroga el derecho de usar lo poco que está a su alcance: los métodos terroristas. En un panorama tan desolador, no queda más camino que volver a la Carta de las Naciones Unidas y rescatar al Estado Nacional como detentador responsable de la fuerza, para que la guerra, siempre mala, pueda ser por lo menos transparente en actores y métodos.

A. T.: La adopción de nuevos dispositivos de condicionalidad y control por parte de instituciones internacionales como la ONU, así como las potencias mundiales, ha facilitado la representación de los conflictos bélicos de la posguerra fría como guerras justas. El carácter virtuoso y justo de éstos se desprende precisamente de su declaración en nombre de los imperativos de la civilización occidental democrática. Para ello, los medios de comunicación desempeñan un papel fundamental. Precisamente, la guerra "justa" o "virtuosa" es aquella guerra virtual que CNN empezó a transmitir desde la primera Guerra del Golfo Pérsico. Son varios los factores que han posibilitado la construcción mediática de guerras que, como afirma Jean Baudrillard, no son guerras en realidad sino el simple simulacro de éstas. La instantaneidad de la guerra --su transmisión televisiva en

tiempo real-- altera dramáticamente el significado de ésta, obstaculizando la consideración ponderada de sus antecedentes, causas y consecuencias. En la medida en que la compresión del espacio-tiempo les niega a los acontecimientos bélicos su significado original, la guerra mediática se vuelve una guerra virtual o simulada. Por último, la espectacularidad de las imágenes bélicas, además de su orquestación según un guión previamente elaborado, facilita su asimilación acrítica como cualquier otro programa de televisión, *performance* o película. Al referirse a la primera Guerra del Golfo Pérsico, un analista de los medios afirma "pagamos, fuimos al teatro, nos reímos, lloramos, la película terminó y una hora después nos habíamos olvidado de ella".

Las guerras virtuales hacen uso, además de los elementos señalados, de una combinación de imágenes y discursos que las legitiman ante la opinión pública internacional en términos de su virtuosidad. El carácter higiénico y humanitario de las guerras mediáticas, las cuales se transmiten sin sangre, sin muertos y con un mínimo de daños materiales visibles, tiende a confirmar su legitimidad. En el caso específico de la guerra en Iraq, uno de los momentos que más impacto causó fue el derrumbe de una inmensa estatua de Saddam Hussein de su pedestal por una muchedumbre que celebraba su liberación por parte de los países de la coalición estadounidense. Jürgen Habermas, al hacer alusión a esta imagen, sugiere que a pesar de la ilegalidad de la guerra en términos del derecho internacional, la eliminación del "mal" en el mundo con un mínimo de costos -- un mensaje determinante que la imagen proyecta -- se convirtió en justificación suficiente. El control sobre las imágenes de la guerra, el cual va orientado a convencer a los espectadores de que la acción bélica tomada es necesaria, decisiva e invencible, se complementa con la utilización de otras herramientas de tipo discursivo. No es gratuito, por ejemplo, que todas las intervenciones militares que Estados Unidos ha coordinado en la posguerra fría se hayan clasificado con nombres que aluden a su carácter loable: Justa Causa, en el caso de Panamá, Restauración de la Esperanza, en Somalia, Justicia Infinita, en Afganistán, y en la guerra más reciente en Iraq, Operación Libertad de Iraq. La alusión frecuente a conceptos como "bombas inteligentes" y "daños colaterales" tiende a reforzar lo justo y limpio de dichos operativos.