

**EL COLEGIO DE MÉXICO**

**CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES**

**LOS EFECTOS DEL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2001 Y LA  
ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADA EN  
RELACIONES INTERNACIONALES PRESENTA**

**BÁRBARA GABRIELA MAGAÑA MARTINEZ**

**MEXICO, DF**

**2005**

**No existen más que dos reglas para escribir:**

**tener algo que decir y decirlo.**

**Oscar Wilde**



**Para mis papás y mi hermano**

## **Agradecimientos:**

### **A mi familia:**

**A mi mamá, Luz María, mi compañera de risas, porque su amor y apoyo incondicional me han dado las alas para volar y alcanzar todos mis sueños; gracias por estar siempre a mi lado y nunca dejarme caer. A mi papá, Ramiro, mi mayor orgullo e inspiración, por su invaluable ejemplo. Todo lo que soy se los debo a ustedes. A mi hermano Alex, mi mejor amigo y mi cómplice, porque llegó a iluminar mi vida por hacer que hasta las cosas más simples sean sumamente especiales y por duplicar mis alegrías y disminuir mis tristezas con su cariño y compañía A mis abuelitos Willy y Lucha, por todo el amor que siempre me han dado; a mis tíos Toño y Lalo y a los demás miembros del desaparecido G9 por todos los momentos tan especiales que compartimos y que siempre estarán en mi corazón; a mis tíos Gabriel, Pepe, Rosy, Pily y Rosalba por quererme, cuidarme y apoyarme en todo momento y a mis primos, Fer, Ricky, Alex, Max, Carlitos, Karen, Karina, David, Frida y Renata, los quiero muchísimo.**

**A mis maestros del Colegio por todo lo que aprendí dentro y fuera de clases con sus pláticas y comentarios. En especial, al profesor Lorenzo Meyer, quien siempre ha sido una inspiración académica y profesional, agradezco infinitamente su amabilidad, su buen humor, su disposición y su interés al dirigir mi tesis; pero sobretodo agradezco al amigo que conocí detrás del profesor por su apoyo y consejo.**

### **A mis amigos:**

**A Alex, por darme todo su apoyo, su cariño y tantos momentos de felicidad que quedarán para siempre. A mis amigos de toda la vida, Diana, Claudia, Nashelli, José Eduardo, Juan Pablo, Carlos y Ricardo Martínez, por seguir a mi lado sin importar el tiempo o la distancia. A mis mejores amigos, Paty, Enrique, Roberto y Cristóbal, por hacer que estos cinco años sean los mejores de mi vida. Sé que no importa los diferentes caminos que tomen nuestras vidas, siempre seguiremos juntos. A todos mis compañeros del Colegio, en especial a Evelyn, Alina, Luis, Igor, y Gisela por tantos buenos momentos compartidos.**

**A mis tres ángeles, mis abuelitos Ramiro y Paqui y mi tía Nena, porque nunca me han dejado sola, siempre están a mi lado cuidándome.**

## **Índice**

<b>Introducción</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1 La Organización de las Naciones Unidas</b>	<b>13</b>
1.1 Los antecedentes de Naciones Unidas	13
1.2 Las bases de Naciones Unidas	21
1.3 Las limitaciones de Naciones Unidas	29
<b>Capítulo 2 La relación EUA y la ONU</b>	<b>33</b>
2.1 Moldeando la nueva organización internacional	33
2.2 La Guerra Fría	35
2.2.1 La Guerra de Corea	39
2.3 Después de la Guerra Fría	42
2.3.1 La Guerra del Golfo	44
2.3.2 La intervención de la OTAN en Kosovo	48
<b>Capítulo 3 El ataque del 11 de septiembre del 2001 y la respuesta de EUA</b>	
3.1 Los hechos	53
3.2 La reacción internacional	58
3.3 La guerra contra Irak	67
3.4 Reflexiones sobre el terrorismo	74

<b>Capitulo 4 La guerra contra Irak: violación y desafío a la ONU</b>	<b>79</b>
<b>4.1 La guerra en Irak como resultado del creciente unilateralismo estadounidense</b>	<b>79</b>
<b>4.2 Los errores de la guerra unilateral en Irak</b>	<b>86</b>
<b>4.3 La ilegitimidad de la guerra contra Irak</b>	<b>90</b>
<b>4.4 Las consecuencias en Naciones Unidas</b>	<b>97</b>
<b>Capitulo 5 La importancia de Naciones Unidas</b>	<b>103</b>
<b>5.1 Los resultados de la guerra unilateral contra Irak</b>	<b>103</b>
<b>5.2 La solución: el fortalecimiento del sistema de las Naciones Unidas</b>	<b>110</b>
<b>5.3 El futuro de la Organización y su importancia en el sistema internacional</b>	<b>117</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>124</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>130</b>

Los efectos del 11 de septiembre del 2001 y la Organización de las  
Naciones Unidas

El debate más importante en las relaciones internacionales se establece entre los enfoques realista y el liberal institucionalista. La perspectiva liberal se enfoca en el lado de la naturaleza humana que es pacífica y cooperativa. El enfoque liberal considera que los individuos son fundamentalmente egoístas, sin que esto sea una desventaja en virtud de que las amplias áreas de la sociedad están configuradas de manera que todos los competidores puedan ganar mediante acciones cooperativas y pacíficas. Al perseguir sus propios intereses, la sociedad se beneficia; es decir, el éxito individual está conectado con el “bien universal”.

La perspectiva liberal argumenta que los estados nacionales muestran su naturaleza cooperativa, constructiva y pacífica mediante la colaboración armoniosa. Es decir, los mismos principios que se utilizan con los individuos se aplican a los estados. De este modo, las naciones se unirían en una “sociedad universal” unificada por los mismos intereses nacionales. Uno de los elementos más importantes de la visión liberal es el gobierno democrático. Los liberales consideran que la mejor forma de gobierno es la democracia que garantiza la libertad, la igualdad y la tolerancia en el marco del estado de derecho.

De acuerdo con la visión liberal se vuelve racional cooperar cuando el “juego” se repite, es decir, cuando los estados interactúan históricamente

en repetidas ocasiones, se conocen mejor y se dan cuenta que cooperando obtienen mayores beneficios. Instituciones como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), desempeñan un papel muy importante en este proceso, ya que crean incentivos para cooperar al eliminar obstáculos, creando un ambiente de mayor certidumbre. Por lo tanto, los liberales institucionalistas explicarían que a pesar de hay anarquía y los estados son egoístas existen numerosas instancias en la que los estados deciden cooperar y actuar dentro de los límites institucionales.

Por otro lado, para los realistas, el sistema internacional se caracteriza por ser anárquico ya que se compone de actores egoístas que actúan para su propio beneficio. El poder es el último árbitro de los conflictos, la competencia estatal resulta en un juego de suma cero, en el que las ganancias relativas de un estado pueden ser percibidas como las pérdidas absolutas de otros. De acuerdo con la visión realista existe una relación directa entre poder y bienestar; de este modo, los realistas ven la cooperación internacional en términos de poder. La cooperación no es sólo bien intencionada, siempre tiene que ver con intereses y poder, por eso se generan los bienes públicos internacionales para beneficio y conveniencia de los países poderosos, quienes determinan las agendas internacionales.

La visión realista explica que el éxito de la cooperación internacional depende de que tanto convenga a los intereses de los países poderosos; ya que si es una prioridad en sus agendas, entonces recibirá mucho apoyo y publicidad, y habría amplias posibilidades de que dicha cooperación

resultara exitosa. En el caso contrario, si la cooperación no resulta conveniente para los intereses de los países poderosos es poco probable que se lleve a cabo o que tenga éxito si se realiza sin contar con el apoyo de los poderosos. De acuerdo con los realistas, los países poderosos son los que finalmente definen lo que es importante y apremiante para la comunidad internacional y por lo tanto, ellos son los que determinan cuando es necesaria la cooperación. Esto lo deciden generalmente tomando en cuenta únicamente sus propios intereses.

El realismo nos ayuda a explicar, por ejemplo, la historia de la cooperación internacional de un país tan poderoso como Estados Unidos en una organización como Naciones Unidas. Estados Unidos desempeñó sin duda el papel más importante en la fundación de la ONU con los principios del derecho internacional como base. Sin embargo, dentro de la organización, como en otros organismos internacionales y regionales, Estados Unidos utiliza a menudo el derecho internacional cuando funciona a su favor y lo desacredita cuando no es así.

El papel de la ONU es reconocido, alabado e incluso utilizado por Estados Unidos como argumento a su favor en su lucha contra otros países cuando esto conviene a sus intereses, dándole prestigio y mayor peso a la organización en el ámbito internacional. Pero cuando no va de acuerdo con sus intereses, Estados Unidos no toma en cuenta a la organización, incluso la desacredita.

En materia de cooperación internacional, podría decirse que el realismo explica muy bien la situación actual. Sin duda, el sistema internacional es anárquico y desafortunadamente la mayoría de las veces el poder es el último arbitro en los conflictos internacionales. Desgraciadamente, en un mundo así aquellos que tienen el poder son los que generalmente ponen las reglas del juego y determinan la agenda internacional. En un escenario así, la cooperación resulta exitosa únicamente si los poderosos están dispuestos a integrarse a ella, y esto sucede si dicha cooperación conviene a sus intereses.

Sin embargo, la visión liberal institucionalista tiene argumentos muy válidos, y sobretodo esperanzadores, que no debemos perder de vista; y que, finalmente, son los que quiero rescatar en esta tesis. Hoy en día, más que nunca, la cooperación internacional está en peligro de ser desplazada por la acción unilateral violenta. Las instituciones más importantes para llevar a cabo la cooperación internacional, como la ONU, están en peligro de ser anuladas por la voluntad unilateral del país más poderoso, Estados Unidos.

Pero no debemos olvidar que la cooperación internacional es posible. Si bien es cierto que los estados actúan de forma egoísta, también es cierto que existen instancias en las que la cooperación ha resultado exitosa, porque se ha demostrado que cooperando todos obtienen mayores beneficios. Del mismo modo, es cierto que el poder no es unidimensional y hay varios "tableros" en los que se juega en el ámbito internacional



(comercio, finanzas, energía, etc); esto significa que la capacidad de negociación e influencia de los estados puede variar y no siempre los países, o en nuestro caso el país más poderoso es el que más se beneficia y termina ganando.

Cuando tuvieron lugar los atentados terroristas contra las ciudades de Nueva York, Washington D. C. y Pennsylvania el 11 de septiembre de 2001, la solidaridad que la comunidad internacional mostró hacia Estados Unidos fue contundente. Inclusive, países considerados como "enemigos" y rivales estratégicos de Estados Unidos presentaron puntualmente sus condolencias ante lo sucedido. En contraste, la condena internacional al inicio de las hostilidades por parte de la coalición que encabezó Estados Unidos contra Irak ha sido de igual forma contundente.

Aparentemente, el consenso alrededor de Estados Unidos que despertaron los sucesos del 11 de septiembre se diluyó en la medida en que Washington no fue capaz de establecer objetivos comunes aceptados por la comunidad internacional a la hora de hacerle la guerra a Irak. Y, principalmente, porque Estados Unidos decidió actuar unilateralmente, sin contar con el concenso necesario en el seno de Naciones Unidas, considerada el árbitro legítimo en la solución de controversias internacionales.

Se habló primero del desarme del país árabe, y después del cambio de régimen, como justificantes para la cruzada belicista; sin embargo, en los hechos, pareció siempre más importante como explicación a este conflicto,

un tema no explicitado: el petróleo de Irak, manzana de la discordia entre Estados Unidos y algunos de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas con intereses económicos en el atribulado país árabe, como Francia y Rusia. Y, junto al petróleo, también estaba la importancia de reordenar el tablero político del Medio Oriente en favor de Israel, aliado incondicional estadounidense.

El núcleo del enfrentamiento entre el Consejo de Seguridad y Estados Unidos giraba básicamente en torno a dos temas: en primer lugar, si el uso de la fuerza contra Irak estaba habilitado por las resoluciones que ya habían sido adoptadas una vez constatado el incumplimiento por parte de Saddam Hussein de las obligaciones de desarme que contrajo. En segundo lugar, la determinación del mecanismo idóneo para dar por acreditada la existencia de armas de destrucción masiva en Irak o el cumplimiento por parte del régimen Iraquí de desarme.

Por un lado, Estados Unidos sostenía que no era necesaria una nueva resolución del Consejo para autorizar el uso de la fuerza, que consideraba suficientemente acreditada la existencia de armas de destrucción masiva en Irak y que se había agotado el plazo otorgado. Por el otro lado, la mayoría de los miembros del Consejo sostenían las posiciones exactamente opuestas, esto es, que no estaba autorizado el uso de la fuerza, por lo que se requería una nueva resolución del Consejo y que, siendo los inspectores de la ONU quienes tenían a su cargo la tarea de verificar la existencia de

armas biológicas, químicas o nucleares y proceder a su destrucción, y no habiendo aún terminado su labor, se les debía otorgar nuevos plazos.

La ilegitimidad de la guerra contra Irak resultaba del carácter antidemocrático de una decisión que ignoraba la opinión pública registrada en encuestas que revelaban la magnitud de la oposición a la guerra y de la falta de justificación en términos de derecho internacional. Para la mayoría de las naciones no resultaba creíble que Irak representara una amenaza seria para Estados Unidos. El método elegido por el gobierno de Washington aparecía totalmente desproporcionado en relación con el poder del enemigo. Por otra parte, se señalaba que no se habían agotado otros métodos tales como la diplomacia de disuasión y uso de la amenaza para lograr cumplimiento. Finalmente, el hecho de que la toma de decisiones se hubiera concentrado exclusivamente en la Casa Blanca alimentó la oposición al unilateralismo impuesto por un régimen arrogante.

Sin la autorización y apoyo del Consejo de Seguridad, el 20 de marzo de 2003 dio inicio la acción bélica contra Irak. Esta acción unilateral violenta tuvo graves repercusiones para la Organización de las Naciones Unidas, ya que se afectaron tanto el derecho internacional como la diplomacia en la práctica de las relaciones internacionales. El derecho internacional constituye una base muy importante con la que cuentan los países en su desenvolvimiento en el ámbito internacional; sin los principios básicos y reglas mínimas que provee el derecho internacional y sin la diplomacia

como el mejor instrumento para que los países interactúen, el sistema mundial puede convertirse cada vez más en una selva donde solo los más fuertes sobreviven.

Siguiendo los postulados del liberalismo institucional, se necesita de una institución como Naciones Unidas para que actúe como árbitro en los conflictos internacionales y preserve la paz y seguridad internacionales. Mientras la comunidad internacional no pueda mantener o construir mecanismos multilaterales de resolución de estos temas a partir de un “poder legítimo de policía supremo”, serán los poderosos los que manejen unilateralmente el régimen y el orden. Se necesita de instituciones, como Naciones Unidas, para desempeñar un papel muy importante, el de crear incentivos para cooperar al eliminar obstáculos y crear un ambiente de mayor certidumbre.

Podría parecer que la ONU, al no doblegarse ante las exigencias de Estados Unidos, ha salido momentáneamente reforzada. Pero la hipótesis que esta tesis busca demostrar es que una la credibilidad de Naciones Unidas, como la piedra angular del orden mundial, es puesta en duda y se cuestiona su capacidad para actuar como el árbitro legítimo y neutral en la solución de controversias internacionales; y por lo tanto, se vuelve aún más evidente la necesidad de una reforma. Lo más importante que quiero demostrar en esta tesis es que, a pesar de sus limitaciones e imperfecciones, el mundo no puede quedarse sin este foro internacional,

básico para que la diplomacia actúe con fortaleza y para que la palabra y el diálogo sean los que se impongan al uso de la fuerza.

Esta tesis tiene cinco objetivos: 1) mostrar que el ejercicio unilateral del poder en la política exterior estadounidense no un acontecimiento nuevo; en este caso el gobierno de Washington no utilizó a Naciones Unidas como pantalla legitimadora de sus acciones, como lo hizo durante la Guerra Fría, debido a que su papel en el contexto internacional cambió al quedar como la única gran potencia, por eso utiliza cada vez menos a la organización. 2) presentar el ataque terrorista del 11 de septiembre como un caso muy escandaloso pero no inusitado; 3) demostrar que Estados Unidos ignoró los principios del derecho internacional al preferir el uso de la fuerza sobre la negociación diplomática después de los ataques terroristas y, que, por lo tanto, la guerra contra Irak es una violación y un desafío a los principios de la ONU. 4) mostrar que la guerra en Irak causó que la Organización de las Naciones Unidas perdiera credibilidad y esto como la piedra angular del orden mundial, y, por lo tanto, resulta indudable que los cambios ocurridos en los últimos años, y en especial en los tres primeros del siglo XXI, en el sistema de relaciones internacionales aconsejan reformar las actuales estructuras de la ONU. 5) demostrar que una Organización de las Naciones Unidas fuerte es de vital importancia para la humanidad, no sólo por las operaciones de paz que lleva a cabo, sino, porque el mundo necesita un foro en el que las naciones más débiles

tengan la facultad de ejercer algún control sobre la única gran potencia actual.

En el primer capítulo de la tesis explicaré brevemente los antecedentes y las bases de la Organización de las Naciones Unidas. Recordaremos que la primera organización internacional con funciones para regular múltiples aspectos del derecho internacional y resolver problemas sociales y económicos mundiales, en particular, la prevención de la guerra fue la "Liga o Sociedad de las Naciones", creada en 1919, como consecuencia de la Primera Guerra Mundial. Si bien tuvo algunos éxitos iniciales, su fracaso condujo a la Segunda Guerra Mundial, y fue, luego de finalizada ésta, sustituida por la Organización de las Naciones Unidas, en 1945. Esta es mucho mas compleja y estructurada que la primera y, a diferencia de la Sociedad, cuyo funcionamiento efectivo duró pocos años, Naciones Unidas ha subsistido por más de cincuenta años. Sin embargo, es muy notorio que desde sus bases hay incoherencias como el poder de veto de los miembros del Consejo de Seguridad.

El segundo capítulo está dedicado a explicar la relación entre Estados Unidos y la ONU, desde su creación, durante el periodo de la Guerra Fría y en la actualidad, con el propósito de mostrar que el unilateralismo no es nada nuevo en la política exterior estadounidense y cómo Naciones Unidas ha sido utilizada por Washington como pantalla legitimadora de sus acciones, sobre todo durante los años de la Guerra Fría. Estados Unidos utilizó a la organización principalmente para contrarrestar el poder de la

otra súper potencia, la URSS. Al finalizar la Guerra Fría, Estados Unidos queda como el único súper poder y cuando su papel en el contexto internacional cambia y surge el imperio global estadounidense, Estados Unidos necesita cada vez menos a la ONU y cada vez más la ignora y actúa por su cuenta. El funcionamiento de Naciones Unidas se vio casi siempre limitado por el poder de veto de las dos grandes potencias en el Consejo de Seguridad durante la Guerra Fría, y últimamente se ve afectado por el creciente unilateralismo estadounidense.

El tercer capítulo explica los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 y sus consecuencias. Lo que busco aquí es mostrar que los ataques terroristas en Estados Unidos son un caso muy escandaloso pero no inusitado, analizar la reacción de la comunidad internacional, el diálogo y las medidas que se tomaron en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la formación de una coalición bajo el liderazgo de Washington para la “guerra contra el terrorismo”, el cambio en la actitud de la comunidad internacional cuando Estados Unidos y sus aliados deciden, sin la autorización y apoyo del Consejo de Seguridad, atacar unilateralmente Irak : por un lado sin utilizar la diplomacia como medio de disuasión y por otro, pasando por alto los principios del derecho internacional.

El cuarto capítulo se concentra en el análisis de la guerra contra Irak y sus efectos en la ONU. Lo que busco demostrar es que la guerra fue ilegal y representó una violación y un desafío a la organización. Además de que los pretextos para ir a la guerra fueron cayendo uno por uno, hasta quedar

en evidencia que se trataba de una guerra ilegal e innecesaria. Finalmente, la guerra tuvo graves repercusiones en Naciones Unidas. Lo que busco explicar es que el daño en el sistema multilateral internacional, al derecho internacional y en la Organización de las Naciones Unidas es demasiado visible como para que pase desapercibido, y constituye una coyuntura adecuada para debatir sobre la vigencia de la Carta de las Naciones Unidas, el papel y la función del Consejo de Seguridad, la relación entre la seguridad colectiva y la auto-defensa, y el desarrollo del mismo sistema legal internacional, para mejorar un organismo del cual no podemos prescindir.

Finalmente, en el quinto capítulo quiero mostrar la importancia de una organización como Naciones Unidas en el futuro de la comunidad internacional. Una vez ganada la guerra, comenzó a hacerse cada vez más evidente que el gobierno estadounidense no previó que el derrumbe de Saddam Hussein iría acompañado de la pérdida de toda semblanza de orden y legalidad. Después de la guerra, Washington vuelve a recurrir a Naciones Unidas para la reconstrucción del país y para obtener la legitimación que la organización antes le había proporcionado. Lo cual demuestra que incluso el país hegemónico necesita la legitimación y el apoyo de la ONU. las instituciones como Naciones Unidas proveen a los estados de certidumbre y confianza para que la convivencia y la cooperación internacional sean posibles.



## Capítulo 1. La Organización de las Naciones Unidas: antecedentes y bases

### 1.1 Los Antecedentes de las Naciones Unidas

Los antecedentes de la Organización de Naciones Unidas se remontan al Congreso de Viena de 1815, que supuso el nacimiento de la diplomacia parlamentaria y de la legislación internacional. Durante la segunda mitad del siglo XIX se produjeron nuevos progresos en la institucionalización de la comunidad internacional. En 1856, siguiendo los pasos de la Comisión Central del Rin creada en el Congreso de Viena, se instituyó la Comisión Europea del Danubio; poco después comenzaron a establecerse una serie de organizaciones que recibieron el nombre de uniones administrativas que se encargarán de lograr la cooperación entre los estados en distintos ámbitos<sup>1</sup>. Estas primeras organizaciones internacionales establecidas por los Estados, que tenían por objeto cooperar sobre cuestiones específicas, hoy día son organismos especializados de las Naciones Unidas.

En 1899 se celebró en La Haya la primera Conferencia Internacional de la Paz con el objeto de elaborar instrumentos que permitieran resolver pacíficamente las crisis, evitar la guerra y codificar normas de conducta en tiempo de guerra. La Conferencia aprobó la Convención para el arreglo pacífico de los conflictos internacionales y estableció la Corte Permanente de Arbitraje, que comenzó a operar en 1902. El mapa político de Europa estaba dominado por cinco grandes potencias: Austria-Hungría, Gran

---

<sup>1</sup> Unión Telegráfica Internacional, 1865; Unión Postal Internacional , 1874; Oficina Internacional de Pesos y Medidas, 1875

Bretaña, Francia, Alemania y Rusia, y una casi gran potencia: Italia. Entre estas naciones existía un inestable equilibrio de poder, y formaron alianzas para autoprotegerse. Austria-Hungría, Alemania e Italia formaron la triple Alianza. Francia, Rusia y Gran Bretaña formaron la triple Entente.

El estallido de la Primera Guerra Mundial (1914-1918) significó el fracaso de la inestable política de cooperación entre estados desarrollada desde la década de 1850; al mismo tiempo los países se dieron cuenta que era necesario organizar a la comunidad de naciones para evitar un gran conflicto bélico entre todas las potencias. Entre 1914 y 1918 se desarrolló en Europa la mayor conflagración hasta entonces conocida. Motivada por conflictos imperialistas entre las potencias europeas, la "Gran Guerra", como se denominó originalmente a la Primera Guerra Mundial, implicó a toda la población de los estados contendientes, así como a la de sus colonias respectivas.

La causa inmediata que provocó el estallido de la primera guerra mundial fue el asesinato del archiduque de Austria-Hungría, Francisco Fernando, en Sarajevo, Servia (posterior Yugoslavia), el 28 de junio de 1914. Austria presentó un ultimátum a Servia y el 28 de julio de declaró la guerra. El sistema de alianzas militares creado en los años precedentes entró entonces en funcionamiento. Rusia ordenó la movilización de sus ejércitos contra Austria, por afinidad con sus hermanos eslavos. Alemania, aliada del Imperio Austro-Húngaro, inició sus maniobras contra Francia, para después dirigirse contra Rusia.

El enfrentamiento entre grandes potencias industriales llevó a la guerra a un nivel de violencia y horror nunca antes contemplado. La invención de nuevas armas, las granadas, los lanzallamas, los tanques, el gas... incrementó el horror y las masacres y llevó en el frente occidental a un empate táctico. Los ejércitos se atrincheraron a lo largo de cientos y cientos de kilómetros. La guerra de trincheras se convirtió en un martirio para millones de hombres durante varios años. El enorme costo de vidas en los frentes, las penurias de la población civil y la conciencia de que la guerra no iba a concluir pronto extendieron el desánimo en todos los países contendientes. Los ejemplos son múltiples: oleada de huelgas en Gran Bretaña en 1916, motines en el ejército francés en 1917, aumento de las demandas nacionalistas en Austria-Hungría. Sin embargo, dos acontecimientos claves decidieron el signo de la guerra: la revolución soviética en Rusia y la entrada de Estados Unidos en el conflicto.

El abandono de la guerra por parte de la Rusia revolucionaria permitió a Alemania concentrar todas sus fuerzas en el frente occidental. El verano de 1918 fue testigo de los últimos y desesperados ataques germanos. Sin embargo, sus aliados estaban al borde de la extenuación militar y económica. La llegada de las tropas norteamericanas desequilibró definitivamente la balanza en favor de la Entente. El 11 de Noviembre de 1918 la mayor tragedia que la humanidad había vivido hasta aquel momento concluía. Millones de muertos, heridos, y millones en pérdidas económicas. Se trató entonces de construir un nuevo mundo que hiciera

que la Gran Guerra, como se proclamaba en aquel momento, fuera "la guerra que pusiera fin a todas las guerras".

En junio de 1918, el gabinete Clemenceau adoptó un primer proyecto de las Naciones Unidas, impulsado por el presidente de los Estados Unidos, Thomas Woodrow Wilson. La idea de la Sociedad de Naciones, un organismo internacional compuesto originariamente por cuarenta y cinco países, se originó en la Conferencia de París, el 24 de abril de 1919. Este impulso se concretó en el Tratado de Versalles, el 28 de junio de 1919, con el que se ponía fin a la Primera Guerra Mundial y se preveía la creación, entre otros organismos internacionales, de la Sociedad de Naciones, en la que, paradójicamente, no se integró finalmente Estados Unidos.

En la estructura de la Sociedad de las Naciones pronto aparecieron fisuras, principalmente, la negativa del aislacionista Senado norteamericano, del nuevo presidente Harding, al ingreso de EUA. y la exclusión de Alemania y la URSS, que no ingresaron respectivamente hasta 1926 y 1934, limitaron desde un principio su potencialidad. También afectó el hecho de que las principales líneas económicas del Tratado de Versalles, respondían a los intereses de Francia; dichos intereses no eran la búsqueda de la paz mundial, sino la neutralización y destrucción del progreso alemán. Esto tuvo como resultado una "paz cartaginesa"<sup>2</sup> que no era ni justa, ni equilibrada, y que finalmente, como la historia lo demostró, no era posible de mantener.

---

<sup>2</sup> Keynes, John M., Las consecuencias económicas de la paz, 1919.

Durante los diez primeros años de existencia, la Sociedad de Naciones funcionó con bastante éxito, dando soluciones razonables a los diversos conflictos a que tuvo que hacer frente. La sociedad tuvo a su cargo la administración de los mandatos coloniales, de la ciudad de Danzig y de la región del Sarre, e intervino exitosamente en algunas disputas territoriales. Su apogeo vino en el período 1924-1929 (Tratado de Locarno, Pacto Briand-Kellog). Sin embargo, en la década de 1930, mostró su incapacidad para impedir que la degradación de las relaciones internacionales derivara en la Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Las agresiones de las potencias fascistas y militaristas mostraron su ineficacia. Alemania y Japón la abandonaron en 1933, e Italia en 1936. La URSS fue expulsada en 1939. Finalmente, la Sociedad de las Naciones no pudo evitar el estallido de nuevos conflictos internacionales ni cumplir la misión pacificadora para la que había sido concebida.

Cronológicamente, la primera señal de alarma fue la llamada "crisis de Manchuria" de 1931, cuando las tropas japonesas allí estacionadas extendieron su control sobre la región como castigo por la explosión que se había producido el día 18 de septiembre al paso de un tren militar japonés. La crisis demostró la incapacidad de la Sociedad de Naciones, cuya intervención solicitó China, para hacer efectivo el principio de la seguridad colectiva.

La llegada de Hitler al poder en Alemania el 30 de enero de 1933 desestabilizó el equilibrio europeo. Hitler significaba, y nadie podía

ignorarlos, la denuncia del Tratado de Versalles, el rearme alemán, la idea del *Anschluss* (unión) con Austria, una amenaza cierta sobre los Sudetes, el enclave alemán en Checoslovaquia, y sobre Danzig, puerto también alemán enclavado desde 1919 como "ciudad libre" dentro de territorio polaco, y aún la posibilidad de que Alemania buscara para sí un *Lebensraum* (espacio vital) en las regiones eslavas del este de Europa. El 14 de octubre de 1933, Alemania abandonó la Conferencia de Desarme y la Sociedad de Naciones. La comunidad internacional no supo reaccionar.

En junio de 1935, Gran Bretaña sorprendentemente negoció unilateralmente, aunque se trataba de una violación del Tratado de Versalles, el "Acuerdo Naval" con Alemania. Peor aún, en octubre de ese año, Mussolini, tomando como pretexto ciertos incidentes fronterizos entre tropas etíopes e italianas, invadía Etiopía. Fue un desafío abierto y un golpe definitivo a lo que pudiera aún quedar de autoridad de la Sociedad de Naciones, puesto que los dos países implicados eran miembros de ésta, la invasión de Abisinia puso en evidencia la total incapacidad del organismo para prevenir y castigar la guerra.

Por lo tanto, la debilidad de la Sociedad de Naciones y las evidentes contradicciones en que se movían Gran Bretaña y Francia, mientras Estados Unidos permanecía al margen de la política europea y la Unión Soviética apenas empezaba a salir de su aislamiento, reforzaron los planes de la política exterior de Hitler. El uso de la fuerza determinaba la política internacional; la seguridad colectiva era ya un concepto inoperante. El

peligro de una nueva guerra mundial fue evidente. Pese al fracaso de la Sociedad de Naciones, que desapareció formalmente en 1946, cuando sus funciones fueron traspasadas a la ONU, la idea que se impuso no fue la de considerar inútil la existencia de una organización internacional, sino más bien la de que el fracaso se debía a la ausencia estadounidense, de manera que era necesario fundar una nueva organización de carácter mundial, en esta ocasión con la presencia de Estados Unidos.

El primer compromiso para establecer una nueva organización internacional se recogió en la Carta del Atlántico, firmada por el presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt y el primer ministro británico Winston Churchill el 14 de agosto de 1941, en una conferencia celebrada a bordo de un buque de guerra frente a las costas de Terranova. Ambos dirigentes se comprometieron a establecer un sistema permanente y más amplio de seguridad general y expresaron su deseo de conseguir la máxima colaboración de todas las naciones en el plano económico.

Los principios de la Carta del Atlántico fueron aceptados por las Naciones Unidas de forma más general en su Declaración, firmada el 1 de enero de 1942 por los representantes de las veintiséis naciones aliadas contra las potencias del Eje Roma-Berlín-Tokio durante la Segunda Guerra Mundial. Fue en este documento donde por primera vez se utilizó de modo oficial el término Naciones Unidas, sugerido por Roosevelt.

En 1943, en una conferencia celebrada en Moscú, se iniciaron las gestiones para crear una nueva organización. El 30 de octubre de ese año,

representantes de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), Reino Unido, China y Estados Unidos firmaron una declaración en la que reconocían la necesidad de establecer, a la brevedad, una organización general internacional. Tras la declaración de Moscú, representantes de las cuatro potencias se reunieron en Dumbarton Oaks, Washington, Estados Unidos, en el otoño de 1944, para estudiar una serie de propuestas destinadas a la creación de una organización internacional. Aprobaron un borrador de carta constitutiva que especificaba sus fines, estructura y métodos operativos, pero no lograron ponerse de acuerdo en el método de votación del Consejo de Seguridad propuesto, que sería el órgano que habría de tener la mayor responsabilidad en cuestiones relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad.

El problema de las votaciones quedó resuelto en la Conferencia de Yalta, celebrada en febrero de 1945, última cumbre negociadora a la que asistirían Roosevelt, Churchill y Stalin. En dicha Conferencia, el líder soviético aceptaba la postura británica y estadounidense, que limitaba las prerrogativas de las grandes potencias en asuntos de procedimiento, pero mantenía el derecho al veto en cuestiones esenciales. Al mismo tiempo, los líderes aliados plantearon que se celebrase una conferencia de las Naciones Unidas para preparar la Carta constitutiva de la nueva organización.

Delegados procedentes de cincuenta naciones se reunieron en la ciudad estadounidense de San Francisco el 25 de abril de 1945 para la



oficialmente denominada Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional. Tras dos meses de trabajo elaboraron una carta de 111 artículos basada en el borrador de Dumbarton Oaks. La Carta fue aprobada el 25 de junio y firmada al día siguiente. Entró en vigor el 24 de octubre de 1945, tras ser ratificada por la mayoría de los signatarios. Los vínculos surgidos de la alianza bélica contra enemigos comunes aceleraron el acuerdo para establecer esta nueva organización.

El 10 de diciembre de 1945, el Congreso de Estados Unidos invitó a la ONU a establecer su sede en su país. La Organización aceptó y en agosto de 1946 se trasladó temporalmente a Lake Success, Nueva York. Ese mismo año se adquirió un lugar que bordeaba el East River de Manhattan y se elaboraron planes para establecer una sede permanente. Según un acuerdo alcanzado entre Estados Unidos y la ONU, se concedió al lugar una cierta extraterritorialidad. El complejo, finalizado a mediados de 1952, incluye la sala de la Asamblea General, el edificio de la Secretaría, el edificio de Conferencias y la Biblioteca Dag Hammarskjöld.

### 1.2 Las Bases de las Naciones Unidas.

La Carta de las Naciones Unidas es un tratado internacional en el que se establecen los principios fundamentales de las relaciones internacionales. Los cinco propósitos que establece este documento son: mantener la paz y la seguridad internacionales; fomentar las relaciones de amistad entre las naciones; realizar la cooperación internacional en la solución de problemas

internacionales; y la promoción al respecto de los derechos humanos, así como, servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones.

La Organización de Naciones Unidas, como organismo internacional, se encarga de cinco tareas básicas:

1. El arreglo pacífico de las controversias: Esto significa que, ante cualquier signo de diferencias o desacuerdos entre dos naciones, el Consejo de Seguridad puede actuar por iniciativa propia, o bien, por la petición de cualquier Estado. El Consejo puede optar por cualquiera de estas dos acciones: investigar sobre esas diferencias o invitar a ambos países a que solucionen sus problemas. En definitiva, se trata de un órgano que ejerce una función de arbitraje.

2. Acción en caso de amenaza contra la paz: El Consejo de Seguridad puede actuar ante cualquier situación de amenaza, ruptura o agresión contra la paz. En estos casos, hace recomendaciones o adopta decisiones para mantener la paz y la seguridad internacional. Puede adoptar medidas provisionales sin que prejuzguen el fondo: por ejemplo, decidir la interrupción de las hostilidades o la retirada de las tropas<sup>3</sup> También puede decidir unas medidas que no impliquen la utilización de la fuerza armada o emprender todo tipo de acción militar por medio de fuerzas aéreas, terrestres y navales sus miembros se comprometen a poner a su disposición.

---

<sup>3</sup> Como en el caso de Palestina en 1948.

**3. Acción económica y social:** La Organización de las Naciones Unidas favorece el progreso económico y social de todos los pueblos mediante la cooperación internacional. Las comisiones económicas regionales organizan a escala continental la cooperación internacional mediante estudios, informes, reuniones y preparación de acuerdos. Su labor se desarrolla, principalmente, en los países subdesarrollados.

**4. Acción humanitaria:** La Asamblea General adoptó una Declaración Universal de los Derechos Humanos el 10 de diciembre de 1948. El consejo económico y social y sus comisiones, principalmente de la comisión de los derechos humanos, estudian las condiciones de su aplicación y preparan convenciones particulares. Se han adoptado dos pactos, uno relativo a los derechos políticos y civiles, y otro a los derechos económicos, sociales y culturales.

**5. Acción jurídica:** La Organización de las Naciones Unidas debe elaborar y codificar el derecho internacional. Su comisión se encarga de preparar los estudios de codificación que se discuten posteriormente en una serie de conferencias internacionales.

Según queda recogido en su Carta, la adhesión a la Organización está abierta a todos aquellos estados “amantes de la paz” que acepten las obligaciones de la Organización. Las cincuenta naciones que asistieron a la Conferencia de San Francisco, a las que se unió Polonia, se convirtieron en

miembros fundadores de la ONU.<sup>4</sup> Hasta 1971, China estuvo representada por una delegación del gobierno nacionalista de Taiwan. Sin embargo, en octubre de ese mismo año, la Asamblea General votó a favor de que fuese la delegación de la República Popular China la que ocupase dicho puesto.

Los nuevos miembros son admitidos a propuesta del Consejo de Seguridad y tras ser aceptados por una mayoría de dos tercios en la Asamblea General. Desde 1945, el número de sus miembros ha sobrepasado en más de tres veces el inicial, sobre todo debido a la admisión de muchos países africanos y asiáticos que alcanzaron la independencia con posterioridad a la fundación de la Organización. En 2004, la ONU contaba con 191 Estados miembros.

La Carta de la ONU estableció seis órganos principales: la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Tutela o de Administración Fiduciaria, el Tribunal Internacional de Justicia y la Secretaría General.

-La Asamblea General: Todos los Estados miembros están representados en la Asamblea General, que es el principal organismo deliberativo de Naciones Unidas. La Asamblea se reúne anualmente en sesiones regulares y en sesiones especiales a petición de una mayoría de sus miembros o del Consejo de Seguridad. La Asamblea no tiene autoridad

---

<sup>4</sup> Miembros fundadores: Arabia Saudita, Argentina, Australia, Bélgica, Bielorrusia, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Cuba, Checoslovaquia, Chile, China, Dinamarca, República Dominicana, Ecuador, Egipto, El Salvador, Estados Unidos, Etiopía, Filipinas, Francia, Gran Bretaña, Grecia, Guatemala, Haití, Honduras, India, Irán, Irak, Líbano, Liberia, Luxemburgo, México, Nicaragua, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, Siria, República de Sudáfrica, Turquía, Ucrania, URSS, Uruguay, Venezuela, Yugoslavia.

para hacer cumplir sus resoluciones. Éstas son recomendaciones que se hacen a los Estados miembros, pero que carecen de poder de aplicación directa. La Carta, no obstante, permite a la Asamblea establecer agencias y programas que lleven a cabo sus recomendaciones. Entre las más importantes se encuentran: el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

-El Consejo de Seguridad, reunido en sesión permanente, es el órgano central para el mantenimiento de la paz. El Consejo cuenta con quince miembros, cinco de ellos permanentes: China, Francia, Reino Unido, Rusia y Estados Unidos. Con carácter periódico se han elaborado propuestas para integrar nuevos miembros permanentes; como, por ejemplo, Alemania o Japón, para reflejar de este modo el cambiante equilibrio de poder mundial, pero hasta la fecha no se ha llevado a cabo ninguna revisión importante. Los miembros no permanentes son elegidos para un bienio, y la Asamblea General elige cinco nuevos miembros cada año. Las decisiones del Consejo necesitan nueve votos, incluidos los votos por unanimidad de los miembros permanentes cuando se trate de temas de vital importancia. Esta regla de la “unanimidad de las grandes potencias” no es válida cuando se trata de cuestiones de procedimiento.

- El Consejo Económico y Social (ECOSOC), que se reúne una vez al año, cuenta con cincuenta y cuatro miembros, de los cuales dieciocho son

elegidos anualmente por la Asamblea General para ejercer un mandato de tres años. El ECOSOC coordina las actividades económicas y sociales de la ONU y de sus agencias especializadas, entre las que se hallan la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En la práctica, las funciones del ECOSOC se ven limitadas porque cada agencia especializada se organiza de un modo autónomo y se gobierna por sus propios estatutos y órganos elegidos. Estas agencias entregan informes anuales al ECOSOC. El conjunto de la ONU y de sus agencias especializadas recibe el nombre de Sistema de las Naciones Unidas.

En un principio, el Consejo de Tutela o de Administración Fiduciaria tenía la responsabilidad de supervisar 11 territorios que se encontraban bajo el régimen de fideicomiso al final de la II Guerra Mundial. A principios de la década de 1990, todos los territorios bajo fideicomiso que en su origen habían sido puestos bajo tutela internacional se habían disuelto y todas las dependencias habían alcanzado la soberanía completa o bien la autonomía en el seno de otro Estado. El único fideicomiso que quedaba, el archipiélago de las Palau, se convirtió en la independiente República de Palau en 1994, con lo que el Consejo de Tutela quedó en proceso de desaparición. Otras cuestiones vinculadas al tema colonial han sido transferidas a la Asamblea General y a órganos subsidiarios especiales.

**-El Tribunal Internacional de Justicia, con sede en La Haya, Países Bajos, es el principal organismo judicial de la ONU. El Tribunal trata casos que le son sometidos por miembros de la ONU, que conserva el derecho de decidir si acepta o no el cumplimiento de sus resoluciones. A petición de la ONU, de sus órganos principales o de las agencias especializadas, el Tribunal Internacional de Justicia puede tener del mismo modo competencia consultiva. El Tribunal está compuesto por quince jueces elegidos, para un ejercicio de nueve años, por la Asamblea General y el Consejo de Seguridad. En el ámbito jurídico, a este órgano se sumará en un futuro el denominado Tribunal Penal Internacional, cuya constitución y estatutos fueron aprobados en 1998 y que se encargará del procesamiento de individuos que hayan cometido “los más graves crímenes contra la comunidad internacional”.**

**- La Secretaría General está al servicio de los otros órganos de la ONU y ejecuta los programas y políticas de la Organización. Al frente de la misma se halla el secretario general, nombrado por la Asamblea General por recomendación del Consejo de Seguridad. Desde su fundación la ONU ha tenido siete secretarios generales: Trygve Halvdan Lie (1946-1953); Dag Hjalmar Hammarskjöld (1953-1961); Sithu U Thant (1961-1971); Kurt Waldheim (1972-1981); Javier Pérez de Cuéllar (1982-1991); Butros Butros-Gali (1992-1996); y Kofi Annan (1997- ).**

**Los costes operativos de la ONU se cubren con aportaciones efectuadas por los estados miembros de acuerdo con un programa de contribuciones**

aprobado por la Asamblea General. Sólo el presupuesto regular, destinado a actividades en curso recogidas en la Carta, se cubre con aportaciones fijas. Programas especiales como los de la UNICEF y el PNUD suelen financiarse gracias a las aportaciones voluntarias. Las operaciones de mantenimiento de la paz tienen sus propios presupuestos. Éstos son prorrateados separadamente por la Asamblea General conforme a una escala especial basada en la que se usa para el presupuesto ordinario. Dicha escala establece una tasa de prorrateo más alta para los cinco miembros del Consejo de Seguridad, que tienen derecho a vetar las decisiones del Consejo y, como ha señalado la Asamblea, tienen "responsabilidades especiales" en relación con las operaciones de mantenimiento de la paz.

La Carta, que es un tratado internacional, obliga a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas a pagar una porción de ese presupuesto. En teoría, la contribución de cada Estado se calcula con base en su parte en la economía mundial. El Secretario General propone inicialmente el presupuesto a la Asamblea General, luego de un examen cuidadoso de los pedidos presupuestarios de los diferentes departamentos de las Naciones Unidas. Analizan primero este presupuesto la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, integrada por 16 miembros, y el Comité del Programa y de la Coordinación, con 34 miembros. Las recomendaciones del Comité van a la Comisión de asuntos administrativos y de presupuesto de la Asamblea General, integrada por todos los Estados



**Miembros, que estudia aún más a fondo el presupuesto. Por último, éste se remite a la Asamblea General para su examen final y aprobación.**

**El principal criterio que aplican los Estados Miembros, por conducto de la Comisión de Cuotas de la Asamblea General, es la capacidad de pago de los Estados. Ésta se determina mediante el cálculo de su producto interno bruto (PIB), con una serie de ajustes, incluidos los que se les conceden a los países con bajos ingresos per cápita. Con base en ello, se asigna a cada Estado Miembro una parte porcentual del presupuesto, que va de un mínimo del 0,001 por ciento a un máximo del 25 por ciento. Como el prorrateo de las cuotas se basa en el ingreso nacional, en teoría los países más ricos deben pagar más y los más pobres menos. Pero en 1974, la Asamblea fijó una tasa máxima de contribución del 25 por ciento por país. Hasta ahora, ese límite ha beneficiado mucho a Estados Unidos, que debería pagar más del 29 por ciento. Para cubrir esta diferencia se han aumentado las tasas de otros países. La segunda cuota más alta corresponde al Japón, que aportó el 17,9 por ciento en 1998. Los países de la Unión Europea contribuyen más del 36 por ciento del presupuesto. La escala de cuotas se revisa íntegramente cada tres años, en base a las estadísticas más recientes sobre el ingreso nacional, para que el prorrateo de cuotas sea justo y exacto.**

**Sin embargo, muchos Estados Miembros, sobretodo los más poderosos, no pagan su parte del costo de los programas que ellos mismos han aprobado. Algunos países no pagan sus cuotas a tiempo por**

cuestiones técnicas de índole presupuestaria o, sencillamente, a causa de su pobreza. Pero, otros, sobretudo los más ricos y poderosos, retienen los pagos como medio de presión sobre las Naciones Unidas o para reafirmar sus posiciones políticas. Por lo tanto, no puede decirse que la ONU funciona gracias a la aportación de los países más poderosos.

### 1.3 Limitaciones de la Organización

El sistema de Naciones Unidas nació plural y descentralizado y nunca estuvo planeado para aproximarse a un sistema unitario y centralizado. Del mismo modo, el sistema se creó del pragmatismo y no la utopía, como muchos creen; una gran guerra contra el fascismo y la irracionalidad se acababa de pelear y ganar y el precio de una tercera guerra en el siglo XX era demasiado grande, además, la era nuclear acababa de empezar. Los padres fundadores idearon a la ONU como el instrumento de poder estatal para la dirección de los problemas más apremiantes.

La realidad es que toda esta arquitectura organizativa pronto se demostró impotente para encauzar la situación internacional por la incapacidad de entenderse de las grandes potencias. Condenada al mal funcionamiento, con el inicio de la Guerra Fría, la organización internacional destinada a resguardar la paz, a partir de 1946 y 1947 se fue haciendo inevitable el camino hacia el enfrentamiento en el panorama internacional de las dos superpotencias. Como los intereses

estadounidenses y soviéticos chocaban, la capacidad de la ONU para mantener la paz se vio seriamente limitada.

En realidad, las intenciones originales de la Carta no fueron llevadas a la práctica. De hecho, en sus primeras décadas de vida, todo parecía indicar que las Naciones Unidas eran un instrumento para la política exterior estadounidense. Estados Unidos principalmente utilizó a Naciones Unidas como un instrumento anti-soviético en el desarrollo de la Guerra Fría. De este modo, las Naciones Unidas parecían ser más una entidad pasiva, que podía ser utilizada para servir a los intereses de la política estadounidense y a la vez podía ser deliberadamente ignorada cuando no sirviera para dichos intereses, un ejemplo claro es la guerra de Corea.

La caída del comunismo, que tuvo lugar en Europa del Este y la URSS entre 1989 y 1991, planteó nuevos desafíos y oportunidades para la acción de la Organización de las Naciones Unidas. Se veía como el momento adecuado para una reforma en las estructuras de Naciones Unidas, así como para mejorar su aparato de toma de decisiones y para una revisión de las membresías del Consejo de Seguridad. Pero en realidad, pareció que la desintegración de la Unión Soviética le dio a Washington mayor espacio de maniobra para manipular el Consejo de Seguridad para perseguir los intereses estadounidenses.

Con el cambio en el orden mundial, Estados Unidos quedó como el único súper poder y cuando su papel en el contexto internacional cambió y empezó a surgir el imperio global norteamericano, Estados Unidos necesita

cada vez menos de la ONU y cada vez más deliberadamente la ignora y actúa por su cuenta. Los ejemplos más claros son la Guerra del Golfo, la intervención en Kosovo y la guerra contra Irak.

Los fundadores de las Naciones Unidas tenían grandes esperanzas de que sirviera para prevenir nuevas guerras. Estos deseos no se han hecho realidad en muchos casos. Desde sus inicios hizo muy difícil este objetivo, sobretodo debido al sistema de veto en el Consejo de Seguridad. La cuestión del derecho de veto en el Consejo de Seguridad ha sido ampliamente discutida porque se considera como una práctica que vulnera la democracia al interior de este órgano.

Del mismo modo, la influencia y manipulación de Estados Unidos, que en distintas ocasiones ha utilizado a Naciones Unidas como pantalla legitimadora de sus acciones unilaterales, y cuando no le sirve para sus intereses, simplemente la ignora, ha afectado el buen funcionamiento y la credibilidad de la Organización.

La Organización de las Naciones Unidas nace de un acuerdo entre las grandes potencias para el mantenimiento de la paz en el mundo; sin duda, estos acuerdos son necesarios, pero en un contexto tal, ¿como se protegen los derechos de las naciones pequeñas? y ¿quien vigila y limita las acciones de las grandes potencias? La Liga de las Naciones no había resuelto ese problema y, sin duda, la Organización de las Naciones Unidas tampoco lo haría. “Qui custodiet ipsos custodes?”<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> ¿Quién vigila a los vigilantes?

## Capítulo 2. La relación EUA y la ONU

### 2.1. Moldeando la nueva organización internacional

A partir de que Estados Unidos entró a la Segunda Guerra quedó claro que no tenían ningún deseo o posibilidad de regresar al aislacionismo de la preguerra que los había dejado fuera de la Liga de las Naciones. Roosevelt, que alguna vez había mostrado antipatía hacia una organización internacional enfocada en Europa, ahora estaba empeñado en que su país no sólo estuviera en el corazón de la nueva organización internacional, sino que moldeara su desarrollo. Roosevelt imaginó que probablemente habría una disputa interna como la que impidió que Estados Unidos entrara a la Liga, por lo que resolvió no llevar el asunto de la creación de las Naciones Unidas al Congreso ni a la opinión pública sino hasta que el compromiso estadounidense fuera prácticamente irreversible.

Desde el inicio, Washington tomó el liderazgo en la definición de la nueva organización. En la Casa Blanca, el 9 de noviembre de 1943, cuarenta y cuatro naciones firmaron acuerdos para la UNRRA (United Nations Relief and Rehabilitation Administration) y en marzo de 1944 Roosevelt había firmado los documentos enviados por el Congreso que otorgaban a la UNRRA mil trescientos cincuenta millones de dólares, lo que demostraba, de entrada, el compromiso internacionalista de los Estados Unidos.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Simmons, The United Nations A Chronology of Conflict, Mc Millan, London, 1994, p. 38.

Desde un principio quedó claro que Estados Unidos estaba dispuesto a ejercer el máximo de influencia en el mundo de la post-guerra y para esto crearon instituciones financieras como pivotes de un sistema internacional que ningún estado podría ignorar. Fue así que en la Conferencia de Breton Woods, en New Hampshire del 1 al 22 de julio de 1944, se crearon bajo el impulso norteamericano, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (el Banco Mundial). Ambas instituciones servirían para proteger el predominio estadounidense sobre el capitalismo global de la post-guerra, pues establecieron las bases de un nuevo sistema monetario internacional basado en el libre comercio y la libre empresa.

Estados Unidos también participó en la redacción del documento que posteriormente se convertiría en la Carta de las Naciones Unidas; el documento final fue presentado en la Conferencia de Dumbarton Oaks, el 21 de agosto de 1944. En una serie de encuentros que se prolongaron durante octubre, los Cuatro Grandes, es decir, Estados Unidos, la Unión Soviética, Gran Bretaña y China, moldearon la nueva organización internacional. Un rasgo principal del plan era la creación de un Consejo de Seguridad en el cual, sólo los Cuatro Grandes más Francia estarían representados permanentemente y tendrían poder de veto en sus decisiones.

Quedaba así claro desde el comienzo, que la organización emergente estaría inclinada a favor de los Aliados victoriosos de la Segunda Guerra,

con Estados Unidos a la cabeza, inmensamente fortalecida después de la guerra. Las Naciones Unidas eran, ante todo, una creación estadounidense.

## 2.2 La Guerra Fría

Poco después de terminada la Segunda Guerra Mundial, la cooperación política entre las principales potencias, en especial entre Estados Unidos y la URSS, se rompió, y se inició el periodo conocido como la Guerra Fría. Como los intereses estadounidenses y soviéticos chocaron sistemáticamente, la capacidad de la ONU para mantener la paz se vio seriamente limitada.

Un ejemplo de cómo la falta de entendimiento entre las dos súper potencias estancó las negociaciones: Según el artículo 43 de la Carta, el Consejo de Seguridad debía negociar acuerdos con los Estados miembros para conseguir unidades militares que pudieran permitir la aplicación de sus decisiones. Las negociaciones, iniciadas en 1946, pronto alcanzaron un punto muerto en lo relativo a las cuestiones del tamaño, composición y establecimiento de esas fuerzas militares. Estados Unidos propuso que cada miembro permanente del Consejo proporcionase tropas especializadas. Los estadounidenses aportarían, por ejemplo, unidades de aviación, los británicos unidades navales y los soviéticos tropas de tierra. Sin embargo, la URSS abogó por que cada país enviara el mismo tipo e igual número de tropas. Estas diferencias nunca se solucionaron.

Un estancamiento similar se produjo en la Comisión de la Organización de las Naciones Unidas para la Energía Atómica, creada por una resolución aprobada en la Asamblea General el 24 de enero de 1946. El mandato de la comisión era desarrollar un sistema que controlara la energía atómica y la limitara a su utilización con fines pacíficos. Estados Unidos presentó entonces un plan global para el control internacional de la energía atómica, en el que se incluía un acuerdo para eliminar las propias armas nucleares, así como las instalaciones, una vez que se hiciera operativo un sistema internacional de inspección. La URSS insistió en que Estados Unidos destruyera al punto todas las armas nucleares existentes y se negó a cualquier inspección internacional en su territorio, aduciendo que esto supondría una violación de la soberanía nacional. Una vez más, las diferencias existentes entre las dos naciones resultaron irreconciliables.

En realidad, las intenciones originales de la Carta nunca fueron llevadas a la práctica. De hecho, en sus primeras décadas de vida, todo parecía indicar que las Naciones Unidas eran un instrumento para la política exterior estadounidense. Por ejemplo, de 1946 a 1953, la Asamblea General adoptó más de ochocientas resoluciones, en menos del 3 % fue derrotado Estados Unidos y siempre en asuntos de menor importancia, con poco interés nacional para los estadounidenses.

Estados Unidos muy pronto logró utilizar a Naciones Unidas como un instrumento anti-soviético en el desarrollo de la Guerra Fría. Washington



desalentó la adopción de esferas de influencia regionales, alentando una nueva era de seguridad respaldada por la autoridad de Naciones Unidas. Con esta postura, Estados Unidos pretendía debilitar la influencia soviética en Polonia y Europa del Este. Sin embargo, y al mismo tiempo, Washington consolidó una hegemonía en América Central y Sudamérica.

De este modo, las Naciones Unidas pronto parecieron ser más una entidad pasiva, que, a veces, podía ser utilizada para servir a los intereses de la política estadounidense, pero otras, podía ser deliberadamente ignorada cuando no sirviera para dichos intereses. A finales de los años cincuenta, cuando cada vez más territorios obtenían su independencia y su membresía a Naciones Unidas, resultaba cada vez más difícil para Estados Unidos obtener la mayoría en la Asamblea General, empezó un periodo caracterizado por una frialdad y antipatía general de los Estados Unidos hacia temas que interesaban a los demás miembros de la organización mundial.

Estados Unidos nunca dejó de hacer declaraciones acerca de su compromiso con Naciones Unidas, pero siempre enfatizando que la organización no limitaría la libertad estadounidense de actuar. Desde un principio Estados Unidos encontró distintas maneras para hacer que la Carta de las Naciones Unidas pudiera citarse como pantalla legitimadora para apoyar sus políticas unilaterales.

La doctrina estadounidense de "containment" se empezó a practicar en las Naciones Unidas a principios de 1946 para bloquear el uso de tropas

de la Unión Soviética en Irán el asunto fue tratado en el Consejo de Seguridad donde los soviéticos fueron forzados a reconocer la superioridad occidental en el Cercano Oriente, pero sobretodo, en el Consejo de Seguridad y en todo el sistema de Naciones Unidas en general.

El preámbulo de la Carta de Naciones Unidas enfatiza la determinación de los miembros de Naciones Unidas de “salvar a futuras generaciones de la plaga de la guerra” y el artículo 21 señala que la “Organización está basada en el principio de igualdad soberana de los Estados miembros”; pero detrás de estos sentimientos se encontraba siempre el mundo de la “realpolitik”, en el cual las intervenciones, principalmente patrocinadas por Estados Unidos, en asuntos internos de otros países están permitidas, aunque involucren la pérdida de millones de vidas.

Fue después de la Segunda Guerra Mundial, con la disminución de poder de los viejos poderes coloniales ingleses y franceses, que las actividades de intervención de los Estados Unidos incrementaron dramáticamente. Richard Barnet del Instituto de Estudios Políticos<sup>7</sup> estima que desde la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos ha intervenido en el exterior un promedio de una vez cada seis meses -ya sea abiertamente, con tropas militares o bajo cubierta con la Agencia Central de Inteligencia - para derrocar o constituir gobiernos en los países tercermundistas. La lista de la temporada más notable: Irán, en 1953; Guatemala, en 1954; Líbano, en 1958; Cuba, en 1961; Guyana, en 1962;

---

<sup>7</sup> En Peterson, Bob, “Los marines han llegado”, *Rethinking Schools* on line

**Brasil, en 1964; La República Dominicana, en 1965; Vietnam, 1960-1975; Laos, 1971-1973; Cambodia, 1969-1975; Chile, en 1973; Nicaragua, 1981-1990; El Salvador, 1982-1990; Grenada, en 1983.**

**Los asuntos con los que Naciones Unidas se vio forzada a lidiar durante los primeros cuarenta y cinco años de vida estuvieron delineados por las exigencias de la Guerra Fría. No obstante, el Consejo de Seguridad no se paralizó por completo y fue capaz de resolver algunas disputas, sobre todo gracias a la mediación y a los buenos oficios, en situaciones en las que los intereses de los miembros permanentes, en especial de Estados Unidos y la URSS, convergían. Uno de estos casos fue forzar la retirada holandesa de Indonesia en 1949; otro, presionar para poner fin a la “Guerra de los Seis Días” en 1967.**

**En contraste con los casos anteriores, está el conflicto en Corea. En 1950, fuerzas de Corea del Norte atacaron a Corea del Sur, precipitando así una donde quedó en evidencia que Naciones Unidas servía a los intereses estadounidenses.**

### **2.2.1 La guerra de Corea**

**Corea, que había estado bajo control japonés desde 1905, fue dividida tras la Segunda Guerra Mundial siguiendo el paralelo 38 que atraviesa la península de Corea. Se establecieron dos gobiernos paralelos, uno al norte, respaldado por la URSS, y otro al sur, apoyado por Estados Unidos.**

Los esfuerzos de la ONU por unificar el país a través de unas elecciones libres fracasaron. Cuando fuerzas norcoreanas atacaron el sur el 25 de junio de 1950, el Consejo de Seguridad consideró el ataque una violación de la paz y exigió la retirada de las tropas norcoreanas al norte del paralelo 38<sup>a</sup>.

En otras dos resoluciones<sup>9</sup>, el Consejo estableció un mando de la ONU bajo los auspicios de Estados Unidos y pidió a las naciones miembros que proporcionaran unidades militares que ayudaran a repeler el ataque armado a Corea del Sur. Sin embargo, hubo dos elementos poco usuales en el caso de Corea:

El primero era la ausencia de la URSS del Consejo de Seguridad. Seis meses antes, el delegado soviético había abandonado el Consejo como protesta por la presencia continuada del portavoz nacionalista en el escaño designado para China, a pesar de la derrota de los nacionalistas y del establecimiento de un gobierno comunista en la China continental. La URSS no estuvo, pues, presente para vetar las medidas del Consejo contra el régimen norcoreano, que contaba con el apoyo soviético.

Cuando el delegado soviético volvió al Consejo en el mes de julio, declaró ilegal la acción en Corea, dado que se había emprendido sin el consentimiento de todos los miembros permanentes del Consejo. Estados Unidos replicó que la decisión se había tomado con el acuerdo de aquellos

---

<sup>8</sup> Resolución 82: Cargo de agresión contra la República de Corea (25 de junio) y Resolución 83: Cargo de agresión contra la República de Corea (27 de junio)

<sup>9</sup> Resolución 84: Cargo de agresión contra la República de Corea (7 de julio) y Resolución 85: Cargo de agresión contra la República de Corea (31 de julio)

miembros permanentes que se hallaban presentes y que habían participado en la votación.

En esta controversia, la URSS realizó una interpretación estricta de las provisiones de la Carta, mientras que la de Estados Unidos fue una interpretación amplia, cada uno motivado por intereses políticos. Finalmente, no se declaró ilegal la acción en Corea, implícitamente dándosele la razón a Estados Unidos.

Un segundo elemento novedoso en el caso coreano fue el establecimiento de una fuerza militar de la ONU, que era, en verdad, un mando militar estadounidense, compuesto por tropas de dieciséis estados miembros y de la República de Corea. Como no se había alcanzado ningún acuerdo previo para proporcionar a la ONU fuerzas militares propias, el Consejo de Seguridad tomó medidas *ad hoc*, solicitando a Estados Unidos su estructura militar para transformarla en la base de las acciones de la ONU.

El conflicto continuó durante más de tres años; se firmó un armisticio el 27 de julio de 1953. Más de 50 años después, el país sigue dividido a pesar de la aceptación por ambas partes del principio de reunificación. Corea sigue siendo un tema pendiente de solución en la agenda de la Asamblea General, aunque se han aprobado resoluciones instando a las dos partes a sustituir el largo armisticio por una paz estable. Tanto Corea del Norte como Corea del Sur fueron, en 1991, admitidas en la ONU.

**Es posible decir que la mayoría de los asuntos políticos nacionales e internacionales desde el nacimiento de la ONU en 1945 hasta la caída del bloque soviético en 1990, estuvieron más influenciados por las exigencias de la Guerra Fría que por la agenda de las Naciones Unidas. Aunque no cabe duda que durante este periodo la ONU tuvo algún impacto importante en algunos asuntos más que en otros, también es cierto que su trabajo se vio siempre limitado por la voluntad de los estados poderosos, en especial Estados Unidos.**

**La maquinaria original de Naciones Unidas fue en gran parte diseñada por Estados Unidos, pero cuando, por alguna razón, esta maquinaria no sirvió para la estrategia estadounidense, Washington pudo ignorarla. Esta fue la política de dos niveles estadounidense en Naciones Unidas durante la Guerra Fría, es decir, explotar los mecanismos de la ONU cuando fuera posible, utilizándola como instrumento legitimador, e ignorando a la organización cuando fuera necesario, por ejemplo, cuando consideró apropiada la acción militar unilateral o en cubierta, utilizando a CIA y otras agencias.**

### **2.3 Después de la Guerra Fría**

**La caída del comunismo, que tuvo lugar en Europa del Este y la URSS entre 1989 y 1991, planteó nuevos desafíos y oportunidades para la acción de la Organización de las Naciones Unidas. Por una parte, el fin de la rivalidad entre Estados Unidos y la URSS permitía a la ONU asumir un**

**papel más intenso en la búsqueda de soluciones a los conflictos más apremiantes de Camboya, la antigua Yugoslavia, el Sahara Occidental y el Golfo Pérsico. Por otra parte, la guerra civil yugoslava y los conflictos étnicos existentes dentro y entre las antiguas repúblicas soviéticas eran sólo ejemplos de la amenaza que la desintegración del que fuera bloque soviético podía representar para la paz y la estabilidad.**

**Cómo afrontar un papel mayor en el mantenimiento de la paz y cómo acomodar la mayor influencia política y económica que habían adquirido Alemania y Japón fueron asimismo desafíos a los que la ONU hubo de enfrentarse en la década de 1990. Muchos observadores veían a ese como el momento adecuado para llevar a cabo una reforma en las estructuras de Naciones Unidas, así como para mejorar su aparato de toma de decisiones y para una revisión de las membresías del Consejo de Seguridad.**

**Parecía haber un consenso general acerca de cual tenía que ser el papel que, en teoría, Naciones Unidas debía desempeñar en el Nuevo Orden Internacional. Sin embargo, el consenso ya no existía a la hora de determinar como debía traducirse este papel en políticas y acciones en el mundo real; donde, en realidad, los países poderosos, en particular, Estados Unidos, continuaron manipulando o ignorando, según su conveniencia, a los órganos de Naciones Unidas.**

**Estados Unidos quedó como el único súper poder y cuando su papel en el contexto internacional cambió y empezó a surgir el imperio global norteamericano, Estados Unidos empezó a necesitar cada vez menos a la**

ONU y cada vez más deliberadamente la ignora y actúa por su cuenta. En realidad, pareció que la desintegración de la Unión Soviética le dio a Washington mayor espacio de maniobra para manipular el Consejo de Seguridad para perseguir los intereses estadounidenses. El ejemplo más notorio fue la Guerra del Golfo en 1991.

Después de décadas de ambivalencia e incluso hostilidad hacia las voces dentro de Naciones Unidas que cuestionaban la hegemonía estadounidense, de repente, Estados Unidos, con George Bush padre a la cabeza se mostró amistoso con la organización. Cuando Kuwait fue liberado, el presidente Bush declaró: "Esta es una victoria para las Naciones Unidas, para la humanidad, para el estado de derecho y para lo que es correcto."<sup>10</sup> Nuevamente resultaba muy difícil saber si Naciones Unidas era el garante de la estabilidad mundial o un instrumento para la política exterior de los Estados Unidos.

### 2.3.1 La Guerra del Golfo

En los últimos días de julio de 1990, Irak se encontraba en una grave situación económica: su deuda estimada el día 25 alcanzaba la enorme cifra de 80.000 millones de dólares contraída durante la larga guerra con Irán, incluidos los países del Golfo y entre ellos el propio Kuwait. Además, ante la prevista reunión de la OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo) a celebrarse en Ginebra el día 26 de julio, las diferencias entre

---

<sup>10</sup> En Geoffrey, Hodgson, "World voice or US puppet?", The Independent, London, 18 junio 1991.



Bagdad y Kuwait se acentuaron ya que este Emirato había decidido rebajar el precio del barril de petróleo a 14 dólares, mientras que Irak pretendía subirlo de 18 a 25 dólares. Asimismo Irak reclamaba a Kuwait el pago de 2.400 millones de dólares en compensación por el petróleo que, según Bagdad, el Emirato le había sustraído de su territorio en la zona de Rumaila durante la guerra con Irán.<sup>11</sup>

A estos problemas de deuda y petróleo se unieron las viejas rivalidades fronterizas que radicalizaron las diferencias existentes entre ambos países: Irak volvió a reivindicar la soberanía sobre las islas de Warbad y Bubián situadas en el Golfo Pérsico frente a la costa kuwaití y aptas para instalar puertos. Para presionar sobre Kuwait, Irak envió el día 25 de julio tropas fuertemente armadas a su frontera con el Emirato.<sup>12</sup>

De esta forma, se creó una situación de fuerte tensión en Oriente Medio en los días finales de julio de 1990. Rápidamente el presidente egipcio Hosni Mubarak desplegó una tarea de mediación y consiguió que el día 31 tras varios aplazamientos, se entablaran negociaciones entre Irak y Kuwait en una reunión celebrada en Yedda (Arabia Saudí) para tratar sobre sus diferencias; pero el día 1 de agosto se suspendieron las conversaciones sin haber llegado a ningún acuerdo. En este conflictivo marco, la crisis entre Irak y Kuwait estalló en la noche entre el 1 y el 2 de agosto cuando un poderoso ejército iraquí integrado por 100.000 hombres fuertemente

---

<sup>11</sup> Ezcurra, Ana María, La crisis del Golfo Pérsico : consolidación y renovación del intervencionismo norteamericano, Buenos Aires, Asociación de Trabajadores del Estado, 1991, pp. 8-11.

<sup>12</sup> Ibid., p. 12.

armados invadió en un ataque relámpago el Emirato que ocupó en tres horas sin encontrar apenas resistencia, huyendo el emir y su gobierno, refugiándose en Arabia Saudí. El conflicto derivó en una "guerra santa" contra Occidente y sus aliados oligárquicos en la región.<sup>13</sup>

La invasión de Kuwait por parte de Irak el 2 de agosto de 1990, y que dio origen a la guerra del Golfo Pérsico, obtuvo una respuesta inmediata del Consejo de Seguridad. Entre los meses de agosto y noviembre se aprobaron una serie de resoluciones<sup>14</sup> que condenaban la ocupación y anexión de Kuwait, imponían un importante embargo sobre las transacciones comerciales y financieras con Irak y con el Kuwait ocupado por los iraquíes, autorizaban el uso de la fuerza militar para garantizar el cumplimiento de esta medida y, por último, permitía a los estados miembros el uso de "todos los medios necesarios" para expulsar a Irak de Kuwait si no se retiraba antes del 16 de enero de 1991.

En respuesta, Irak pidió la celebración de una conferencia internacional de paz que tratase una amplia gama de conflictos regionales, incluido el conflicto palestino-israelí. Estados Unidos y sus aliados se opusieron de forma rotunda a esta vinculación. Después de que la coalición liderada por Estados Unidos en la guerra del Golfo derrotara de modo fulminante a Irak

---

<sup>13</sup> Ibid., p. 14.

<sup>14</sup> Resolución 660 : Irak-Kuwait (2 de Agosto 1990), Resolución 661 : Irak-Kuwait (6 de Agosto 1990), Resolución 662 : Irak-Kuwait (9 de Agosto 1990), Resolución 664 : Irak-Kuwait (18 de Agosto 1990), Resolución 665 : Irak-Kuwait (25 de Agosto 1990), Resolución 666 : Irak-Kuwait (13 de Septiembre 1990), Resolución 667 : Irak-Kuwait (16 de Septiembre 1990), Resolución 669 : Irak-Kuwait (24 de Septiembre 1990), Resolución 670 : Irak-Kuwait (25 de Septiembre 1990), Resolución 674 : Irak-Kuwait (29 de Octubre 1990), Resolución 677 : Irak-Kuwait (28 de Noviembre 1990) y Resolución 678 : Irak-Kuwait (29 de Noviembre 1990)

y restaurase la independencia de Kuwait, se envió una fuerza de paz de la ONU para que controlara una zona desmilitarizada a lo largo de la frontera que separaba a ambos países.

La presencia de la ONU se hizo necesaria asimismo en el norte de Irak para proteger a los kurdos, que se habían rebelado contra el régimen de Saddam Hussein. La situación estuvo a punto de degenerar en un nuevo conflicto bélico en los primeros meses de 1998, cuando el líder iraquí impidió que los expertos de la Comisión Especial de Naciones Unidas (United Nations Special Commission, UNSCOM) verificaran el cumplimiento por parte de Irak de las resoluciones dictadas por la ONU acerca de la eliminación de armas de destrucción masiva.

En febrero de 1998, después de trasladarse a Bagdad y entrevistarse con Hussein, el secretario general de la Organización, Kofi Annan, logró un acuerdo que evitó el inminente ataque estadounidense, dispuesto bajo el nombre de Operación Trueno del Desierto. Sin embargo, en diciembre de ese mismo año, y aduciendo la persistente negativa del dirigente iraquí a cumplir las resoluciones de la ONU, Estados Unidos desencadenó una serie de bombardeos sobre Irak que suscitó diferencias entre los miembros del Consejo de Seguridad, dado que éste no había autorizado la operación.

Este no es el único ejemplo de cómo Estados Unidos continuó utilizando su política de dos niveles en lo que respecta a su relación con Naciones Unidas: cuando le convenía la utilizaba para legitimarse y cada vez que no

ayudaba a sus intereses la pasaba por alto y actuaba unilateralmente. Los casos de Granada en 1982, Kosovo en 1999 y el más reciente de Irak en el 2003, como resultado del atentado terrorista del 11 de septiembre del 2001<sup>15</sup>, muestran claramente como Estados Unidos actúa unilateralmente sin la aprobación del Consejo de Seguridad.

### **2.3.2 La intervención de la OTAN en Kosovo**

A lo largo de todo el siglo XX, Kosovo ha sido un foco de tensiones y de violencia entre los serbios y la población de origen albanés de este territorio. El comienzo de las atrocidades que suscitaron la intervención de las fuerzas armadas de la OTAN, el 24 de marzo de 1999, se remonta a comienzos de los años noventa. Para hacer frente a las veleidades independentistas de los albaneses, las autoridades de Belgrado recurrieron a la fuerza, a la vez que pusieron término al estatuto de autonomía del que gozaba Kosovo desde 1974 dentro de la República Federal de Yugoslavia. La proclamación unilateral de la República de Kosovo por los insurgentes, en 1991, y el comienzo de operaciones militares del Ejército de Liberación de Kosovo (UCK), en 1996, no hicieron más que exacerbar la cólera de los serbios: sus reacciones fueron despiadadas y desencadenaron una nueva oleada de violencia.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Ver Capítulos 3 y 4.

<sup>16</sup> Achcar, Gilbert, La nouvelle guerre froide : Le monde après le Kosovo, Paris, Presses universitaires de France, 1999, Cap. 1

Con miras a apaciguar la tensión, a partir de 1997, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), por conducto de su grupo de contacto<sup>17</sup>, tomó la iniciativa de convencer a las autoridades yugoslavas de conceder a Kosovo una autonomía sustancial. Dado el fracaso de las negociaciones, el Consejo de Seguridad se vio obligado a aprobar, el 31 de marzo de 1998, en el marco del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, la resolución 1160<sup>18</sup>, por la que apoyaba el otorgamiento a Kosovo de una “verdadera autonomía administrativa”, a la vez que afirmaba su apoyo a la soberanía y a la integridad territorial de la República Federal de Yugoslavia. El uso excesivo e indiscriminado de la fuerza por Yugoslavia ocasionó numerosas víctimas y provocó el flujo de una cantidad impresionante de refugiados.

Alarmado por la inminencia de un “catástrofe humanitaria”, el Consejo de Seguridad aprobó, el 23 de septiembre de 1998, la resolución 1199<sup>19</sup>, en la cual afirmaba que la deterioración de la situación en Kosovo constituía una amenaza a la paz y la seguridad de la región. Mediante esta resolución, aprobada asimismo en el marco del Capítulo VII, el Consejo exigía la reanudación de las negociaciones y el retorno sin traba de los refugiados, así como el retiro de Kosovo de las unidades de seguridad de la República Federal de Yugoslavia.

---

<sup>17</sup> Conformado por los ministros de Relaciones Exteriores de Alemania, Estados Unidos, la Federación de Rusia, Francia, Italia y el Reino Unido.

<sup>18</sup> Consejo de Seguridad de Naciones Unidas S/RES/1160, 31 de marzo 1998

<sup>19</sup> Consejo de Seguridad de Naciones Unidas S/RES/1199, 23 de septiembre 1998

La negativa de Yugoslavia a aplicar las disposiciones de estas dos resoluciones y la incapacidad del Consejo de Seguridad para tomar medidas coercitivas, debido a la oposición de la Federación de Rusia y de China, condujeron a la OTAN a lanzar, el 13 de octubre de 1998, un ultimátum a Yugoslavia para que se plegara a las exigencias del Consejo de Seguridad.

La inminencia de los ataques aéreos de la OTAN hizo ceder a Yugoslavia, que aceptó firmar dos acuerdos: el primero, el 16 de octubre de 1998, con la OSCE, mediante el cual se creaba una misión de verificación encargada de asegurar la aplicación de las resoluciones del Consejo de Seguridad; el segundo, concertado un día antes con la OTAN, que la autorizaba a conformar una misión aérea de verificación del retiro de Kosovo de las unidades de seguridad yugoslavas. Mediante la resolución 1203<sup>20</sup>, aprobada el 24 de octubre, el Consejo de Seguridad, siempre en el marco del Capítulo VII, aprobaba y respaldaba estos acuerdos y exigía que se “apliquen prontamente y en su integridad”.

Las vacilaciones de Yugoslavia y las nuevas masacres de civiles perpetradas por los serbios, el 15 de enero de 1999, en Racak, condujeron a la OTAN, el 30 de enero, a reiterar su amenaza de emplear la fuerza. El fracaso de las negociaciones y la reanudación de la campaña militar en Kosovo por parte de las fuerzas serbias hicieron que finalmente, el 24 de

---

<sup>20</sup> Consejo de Seguridad de Naciones Unidas S/RES/1201, 24 de octubre 1998.

marzo de 1999, la OTAN recurriera a la fuerza contra Yugoslavia, sin haber obtenido previamente la autorización del Consejo de Seguridad.

En la medida en que viola la norma de no recurrir a la fuerza, consagrada por la Carta de las Naciones Unidas, la intervención de la OTAN es contraria tanto a la letra como al espíritu de ésta, y no se justifica por más que se interpreten extensivamente algunas de sus disposiciones. No obstante, como estaba destinada a poner término a una catástrofe humanitaria, no fue condenada por el Consejo de Seguridad ni por la mayoría de los Estados Miembros.

Otro claro ejemplo de la política exterior unilateralista de Estados Unidos es su reticencia a adherirse a tratados de gran importancia mundial como son el Tratado Global de Prohibición de Pruebas Nucleares, aprobado por la Asamblea General el 10 de septiembre de 1996, la II Cumbre de la Tierra, celebrada en junio de 1997 en Nueva York, que acordó la futura creación de una Organización Mundial del Medio Ambiente y la Convención de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, celebrada en la ciudad japonesa de Kyoto en diciembre de 1997, en la que se delimitó un programa mínimo para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los países desarrollados.

Por otro lado, tras lograr la ocupación en Irak, Estados Unidos nuevamente busca el apoyo y legitimación de Naciones Unidas y los demás miembros del Consejo de Seguridad para el proceso de reconstrucción.

Finalmente, en septiembre del 2003 la acción de Estados Unidos se legitimó con el voto unánime de los 15 países que integran el Consejo de Seguridad a una nueva resolución sobre la posguerra y la forma de financiarla, el envío internacional de tropas y las bases para entregar el poder a los iraquíes con una nueva Constitución.

En suma, el futuro de la Organización como el único y auténtico garante de la estabilidad mundial está en entredicho, sobretodo ahora que Estados Unidos, la gran superpotencia, utiliza cada vez menos e ignora cada vez más el multilateralismo y la diplomacia, por ende, a Naciones Unidas. No se vislumbran muchos cambios en los próximos tiempos, sobretodo cuando el presidente Bush, que estará a la cabeza de la súper potencia otros cuatro años, calificó de “vieja” a la ONU cuando se le solicitó que tomara en consideración la posibilidad de utilizar mejor las Naciones Unidas para que difundiese los ideales de libertad y justicia de Estados Unidos.



## **Capítulo 3. El ataque del 11 de septiembre del 2001 y la respuesta de EUA**

### **3.1. Los hechos**

El 11 de Septiembre del 2001, Estados Unidos sufrió el mayor atentado perpetrado en su territorio continental. Dos aviones se estrellaron contra las Torres Gemelas de Nueva York y un tercero golpeó el edificio del Pentágono en Washington. Aquel fatídico día cobró la vida de más de 3 mil personas. La última vez que el territorio nacional de Estados Unidos fue atacado e incluso amenazado fue en 1812, cuando los británicos incendiaron Washington. Es común presentar el caso de Pearl Harbor, pero no es una analogía válida; los japoneses bombardearon bases militares en dos colonias de Estados Unidos, no el territorio nacional.

Unas 40 000 personas trabajaban en el World Trade Center, uno de los grandes símbolos de la economía americana. El doble edificio registraba el intenso tráfico humano de la hora punta, las 8:45 de la mañana, cuando un avión se estrelló contra la torre sur. Fue el inicio de una jornada atroz. Comenzaba la evacuación de esa torre y todas las cadenas de televisión retransmitían en directo el incendio causado por el impacto. Eso permitió que, 18 minutos después de la primera explosión, millones de espectadores asistieran a la escena de un segundo avión lanzándose contra la torre norte. La nave atravesó el edificio. El estallido fue colosal.

El primer avión era un Boeing 767 de American Airlines que cubría el trayecto Boston-Los Ángeles y había sido secuestrado con 92 personas a

bordo; el otro aparato pertenecía a la flota de United Airlines y había sido secuestrado tras despegar del aeropuerto Dulles, cerca de Washington, con destino a Los Ángeles y 64 pasajeros. Una hora después del doble ataque contra el World Trade Center, cuando centenares de bomberos y policías se esforzaban por rescatar a las personas atrapadas, ambas torres se desplomaron. Fueron imágenes sobrecogedoras.

Los puentes y túneles que comunican la isla de Manhattan con el resto de la ciudad fueron cerrados y el alcalde de la ciudad ordenó la evacuación del distrito financiero y de las zonas contiguas. Las bolsas suspendieron la sesión; en pocos minutos, los mercados financieros de todo el mundo registraban fortísimas caídas y el dólar se depreciaba frente al euro y el yen. Nueva York quedó sumida en una densa polvareda. Los hospitales de la ciudad anunciaron estar al límite de su capacidad y pidieron donaciones urgentes de sangre. Al menos dos buques de guerra fueron desplazados al puerto neoyorquino, y la Guardia Nacional del Estado se movilizó para ayudar a las fuerzas de policía y bomberos, abatidas por las bajas, la asfixia y el agotamiento.

Casi al mismo tiempo en que las Torres Gemelas desaparecían para siempre, un tercer avión, un 757 de American Airlines que hacía la ruta Washington-Los Ángeles, con 65 personas a bordo, se estrelló contra el Pentágono. El edificio, en el que 24000 personas coordinan un ejército desplegado por todo el mundo, se incendió y se derrumbó parcialmente. Eran las 9:43 de la mañana y la secuencia del horror parecía imparable.

**El Consejo de Seguridad Nacional, convocado por el presidente Bush desde el aire, ordenó la evacuación de la Casa Blanca al recibir "amenazas creíbles" de que un cuarto avión secuestrado estaba en camino hacia la residencia oficial del presidente. Todo Washington quedó bajo la llamada "amenaza Delta", que sólo se dispara en situaciones absolutamente extremas. El Capitolio, que acoge el Senado y la Cámara de Representantes, fue igualmente evacuado, así como todas las escuelas y la mayoría de los edificios federales. Washington se sumió en el pánico. Miles de vehículos intentaron huir de la capital, bloqueando calles y carreteras; los comercios cerraron y patrullas aéreas empezaron a sobrevolar el espacio aéreo de la capital y de Nueva York.**

**La sensación de horror se incrementó al conocerse que un cuarto avión de United Airlines que cubría la línea Newark-San Francisco, con 45 personas a bordo, se había estrellado en una zona rural de Pennsylvania a las 10:10 horas. El destino que le habían fijado sus secuestradores suicidas podía ser, según las primeras especulaciones, la Casa Blanca, el Capitolio o Camp David, residencia vacacional del presidente en Maryland y escenario de las principales negociaciones y acuerdos entre Israel, Egipto y los palestinos.**

**Todos los vuelos sobre territorio estadounidense quedaron suspendidos. Los vuelos internacionales fueron desviados hacia Canadá y el espacio aéreo se reservó sólo a los cazabombarderos y los helicópteros de la fuerza aérea. Las fronteras con Canadá y México también se cerraron**

y se declaró el estado de emergencia en Nueva York y Washington. El Air Force One del presidente aterrizó temporalmente en una base militar de Luisiana, para emprender viaje hacia Nebraska y desde allí hacia un lugar cercano que, según un portavoz gubernamental, disponía de un búnker invulnerable. Por la tarde regresó a Washington y a las dos y media de la madrugada dirigió un mensaje a la nación.

El secretario de Estado, el general Colin Powell, recibió la orden de suspender su visita a Colombia y regresar a EE UU. Mientras tanto, la asesora de seguridad nacional, Condoleezza Rice, se encargaba de coordinar la situación desde el búnker de la Casa Blanca. El vicepresidente Dick Cheney, al igual que los principales dirigentes parlamentarios, fue trasladado a un lugar "seguro" y no especificado. Estados Unidos se sintió durante horas al borde del desastre total. La Reserva Federal emitió un escueto comunicado de dos líneas en el que garantizó que no faltaría dinero en el mercado, para evitar que el público y las instituciones retiraran sus fondos del sistema bancario. El gran puerto petrolero de Luisiana, que recibe la mayor parte del crudo exterior, cercanas a Nueva Orleáns, suspendió todas las operaciones. Incluso parques de atracciones como Disney World, en Orlando Florida evacuaron al público y cerraron las puertas.

La preocupación aumentaba según se iban conociendo las circunstancias de los atentados. El temor a que ocurriese otro atentado llevó a cerrar la bolsa de Wall Street, la sede de las Naciones Unidas y

muchas otras empresas importantes. Manhattan se encontraba en un auténtico estado de guerra. Humo, sangre, y sobre todo mucha confusión, había gente presa del pánico y periodistas, bomberos y policías intentando rescatar a aquellos que habían quedado atrapados entre los restos de los edificios. Fue la expresión en directo de un auténtico caos.

La gran pregunta que se formulaba en las primeras horas, más allá de la urgencia del rescate de heridos, el recuento de muertos y la identificación de los responsables, era ¿Cómo pudo suceder algo así en Estados Unidos? Los objetivos atacados eran vitales: el centro de la defensa y uno de los puntos neurálgicos de la economía. Los servicios de seguridad no tomaron ninguna precaución, un grupo numeroso de personas fue capaz de subir a bordo de cuatro aviones casi simultáneamente, con algún tipo de armas, aunque sólo fueran cuchillos, y de lanzarlos contra los objetivos fijados sin que se hiciera nada por impedirlo. Los aviones volaron durante un tiempo relativamente largo fuera de su ruta y los controladores detectaron la irregularidad. Por lo tanto, se supondría que hubo comunicación entre las estaciones de seguimiento y las cabinas de los aparatos. ¿Por qué no se cumplió el automático procedimiento normal del gobierno en caso de un secuestro, que indican que en cuanto un avión se desvía de su plan de vuelo, se envían aviones de combate para averiguar la causa?

El nombre de Osama Bin Laden, un millonario saudí que mantiene una guerra abierta contra Estados Unidos desde un cuartel general oculto en

Afganistán, estaba en todas las bocas como explicación de lo sucedido. Se sabía de su obsesión con las Torres Gemelas, que ya había intentado destruir en 1993 con un atentado que costó seis vidas; se sabía que había hablado a sus colaboradores de un inminente ataque; y se sabía que la capacidad operativa que le permitió atacar un buque de guerra estadounidense en Yemen pudo haber llegado al nivel necesario para desplegar la matanza en Nueva York y Washington. Pero, ¿quién es Osama Bin Laden? O más bien, ¿Qué es Osama Bin Laden? Es un secreto de familia de Estados Unidos. Alguien afirmó que si Osama Bin Laden no existiera, Estados Unidos tendría que inventarlo. Pero, en cierto modo, Estados Unidos lo inventó. Osama Bin Laden estaba entre los yihadis que entraron en Afganistán en 1979 cuando la CIA comenzó sus operaciones en el país contra la ocupación soviética. Bin Laden tiene la rara distinción de haber sido creado por la CIA y buscado por el FBI. Durante una semana fue promovido de sospechoso a sospechoso principal y luego, a pesar de la falta de toda evidencia real, llegó directamente al ranking de ser “buscado vivo o muerto”. “Como el doctor Frankenstein, los Estados Unidos crean a sus propios monstruos”<sup>21</sup>.

### **3.2. La reacción internacional y la guerra contra Afganistán**

Inmediatamente después de los ataques terroristas del 11 de septiembre, la solidaridad que la comunidad internacional mostró hacia Estados

---

<sup>21</sup> Carlos Fuentes, Contra Bush, México, Aguilar, p.93

Unidos fue contundente. Inclusive, países considerados como "enemigos" y rivales estratégicos de EUA se apresuraron a presentar sus condolencias ante lo sucedido. La Unión Europea (UE) condenó los ataques, que calificó de "acto de barbarie contra civiles inocentes". Mientras un portavoz de la presidencia belga de turno de la UE y el representante de la Política Exterior de la UE, Javier Solana, expresaron también su condena a la sucesión de atentados y su total apoyo al presidente de Estados Unidos, George W. Bush.

El presidente de Rusia, Vladimir Putin, expresó sus profundas condolencias al pueblo de Estados Unidos. Por su parte, el presidente del Gobierno español, José María Aznar, condenó el atentado desde Estonia, donde se encontraba en visita oficial, y regresó urgentemente a Madrid para coordinar un gabinete de crisis. El primer ministro británico, Tony Blair, se declaró "terriblemente impactado" por los atentados contra Estados Unidos. También convocó una reunión extraordinaria de la comisión de urgencia de su gabinete. El entonces primer ministro francés, Lionel Jospin, expresó su "tristeza horrorizada" tras los atentados terroristas.

Del mismo modo, el canciller alemán, Gerhard Schröder, calificó lo ocurrido como una "declaración de guerra contra la totalidad del mundo civilizado." Desde el Vaticano, el Papa Juan Pablo II también condenó la

violencia "que nada construye" y anunció que rezará por "las numerosas víctimas" de los atentados terroristas perpetrados en Estados Unidos.<sup>22</sup>

El líder libio, Muamar al Gadafi, ofreció enviar ayuda humanitaria a Estados Unidos: "Las diferencias políticas y los problemas con EEUU no deben impedir que ofrezcamos ayuda humanitaria al pueblo estadounidense, víctima de los terribles atentados", declaró Gadafi.<sup>23</sup> La más alta instancia del Islam sunita también mostró su repulsa por los ataques. Cheikh Mohamed Sayed Tantaoui calificó los atentados de "actos horribles" y aseguró que el Islam los rechazaba. La comunidad islámica se unió a la condena internacional contra el terrorismo y ofreció sus condolencias a las víctimas de los ataques. El Gobierno afgano de los talibanes negó cualquier implicación en los atentados, así como que el multimillonario saudí Osama Bin Laden, refugiado en Afganistán, tuviera algo que ver con esas acciones. El ministro de Asuntos Exteriores del régimen talibán, Wakil Ahmed Mutawakel, dijo que "ningún acto terrorista puede ser aceptado bajo ninguna lógica", y recalcó que su Gobierno no estaba implicado.<sup>24</sup>

Por su parte, Israel ordenó la evacuación de todas sus representaciones diplomáticas por temor a ser objetivo de nuevos ataques terroristas. También cerró sus fronteras y decretó el estado alerta para sus fuerzas aéreas. El primer ministro israelí, Ariel Sharon, anunció un día de luto

---

<sup>22</sup> EUROPEAN COMMISSION, Report from the Commission Overview of EU action in response to the events of the 11 September and assessment of their likely economic impact, Bruselas, 2001.

<sup>23</sup> BBC Mundo, Especiales: 11 de septiembre del 2001

<sup>24</sup> Loc. Cit.



oficial en Israel. El líder de la Autoridad Nacional Palestina, Yasir Arafat, también condenó públicamente los atentados. El Gobierno de Cuba rechazó y condenó "con toda energía" los atentados terroristas en las ciudades de Nueva York y Washington, y expresó sus condolencias al pueblo y Gobierno de Estados Unidos por las víctimas. El presidente de China, Jiang Zemin, envió un mensaje a su colega estadounidense, George W. Bush, en el que condenó los atentados.<sup>25</sup>

Inmediatamente después de los ataques del 11 de septiembre, el presidente estadounidense empezó a dar forma a una gran coalición global para tomar represalias. Desde un principio, todo apuntaba a que el objetivo de los posibles ataques sería Afganistán, donde se encontraba el principal sospechoso, Osama Bin Laden. El primer ministro británico, Tony Blair, que surgió como el principal aliado de Estados Unidos, se comprometió a permanecer "hombro con hombro" al lado del presidente Bush y a trabajar intensamente tratando de convencer a otros países europeos menos entusiastas para que se unieran a la coalición.

Los Gobiernos de Australia, Canadá, España, India, Israel, Kuwait y el Parlamento rumano autorizaron la participación en las eventuales acciones de la coalición, tomando parte en la lucha contra el terrorismo internacional por todos los medios, incluidos los militares. Por otro lado, otros países mostraron su apoyo, pero sin implicarse de modo directo en la coalición, entre ellos Arabia Saudita, Bangladesh, Emiratos Árabes Unidos,

---

<sup>25</sup> Loc. Cit.

**Bélgica, Francia, Alemania, Indonesia, Japón, Tajikistán, Uzbekistán, Pakistán, Turquía, Jordania y Rusia. Los miembros individuales de la OTAN también expresaron sus reservas para que la OTAN se involucrara directamente.**

**Los países que desde un principio se declararon neutros fueron Suecia e Irán, quien condenó los ataques pero señaló que castigar a su vecino Afganistán podía causar una catástrofe. Por su parte, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas expresó su “disponibilidad para tomar todos los pasos necesarios para responder a los ataques terroristas” pero esta declaración nunca supuso una autorización formal para responder militarmente, lo que requeriría de otra resolución**

**Finalmente, los países que se mostraron contra la alianza desde un principio fueron Irak, Egipto y China. Irak, que además era un posible objetivo de dicha alianza, acusó a Estados Unidos de terrorismo y declaró que los ataques fueron obra de disidentes americanos. El Gobierno egipcio, uno de los principales aliados de Estados Unidos en Oriente Próximo, declaró que era demasiado pronto para hablar de una alianza contra el terrorismo y que Washington debería pensarlo dos veces antes de emprender cualquier acción militar que podría matar a civiles. China advirtió que cualquier acción militar sólo “agravaría el terrorismo y la violencia”.**

**El domingo 7 de octubre del 2001 se iniciaron los ataques contra Afganistán con el propósito de castigar y aniquilar a Osama Bin Laden y**

su organización terrorista. La coalición, liderada por los Estados Unidos y Gran Bretaña, inició los ataques sin la autorización explícita del Consejo de Seguridad. A pesar del repetido recurso al derecho de autodefensa según el Artículo 51, la Carta simplemente no era aplicable en este caso. El Artículo 51 otorga a un estado el derecho a repeler un ataque ya iniciado o inminente, como medida temporal hasta que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas pueda tomar las medidas necesarias en defensa de la paz y la seguridad internacional.<sup>26</sup>

El Consejo de Seguridad aprobó dos resoluciones condenando los ataques del 11 de septiembre y anunció una serie de medidas encaminadas a combatir el terrorismo. Estas medidas tenían por objeto la supresión legal del terrorismo y de su financiación, y la cooperación entre estados en materias de seguridad, inteligencia, investigaciones criminales y otros procedimientos relacionados con el terrorismo. El Consejo de Seguridad creó un comité para hacer un seguimiento de los avances conseguidos con estas medidas, y dio a todos los estados un plazo de 90 días para informar sobre la aplicación de estas medidas.

No puede decirse que alguna de las resoluciones autorice el uso de la fuerza militar. Es verdad que en el preámbulo de ambas se afirma de forma abstracta el derecho inherente a la autodefensa, pero se hace "de acuerdo con los términos de la Carta." Estas resoluciones no dicen que una acción militar contra Afganistán esté dentro de este derecho a la

---

<sup>26</sup> Carta de las Naciones Unidas, Capítulo VII: Acción en Caso de Amenazas a la Paz, Quebrantamientos de la Paz o Actos de Agresión, Artículo 51.

autodefensa. Ni podrían decirlo porque el derecho a la autodefensa unilateral no incluye el derecho a tomar venganza una vez terminado el ataque. El derecho a la autodefensa en la ley internacional es igual al derecho a la autodefensa recogido en nuestras leyes: permite defenderte cuando no hay elementos legales a mano, pero no permite que alguien se tome la justicia por su mano.

“La operación contra Afganistán y el Talibán fue efectiva y rauda. Pero, como en América Central en los ochenta, los Estados Unidos son propensos a prometer el cielo cuando libran sus batallas y dejar un infierno detrás cuando (...) las han ganado”<sup>27</sup>. Afganistán no se podía reconstruir solo, necesitaba de ayuda internacional masiva para coordinar a las facciones victoriosas pero rivales. Era obvio que la presencia de la ONU, de Europa, de la comunidad internacional en conjunto sería indispensable, pero el gobierno de Washington no tomó en cuenta estos problemas.

Washington estaba concentrado en otros asuntos. ¿Qué hay digno de conquistar en el deprimente, árido y arenoso Afganistán? Eurasia es el territorio que se encuentra al este de Alemania, incluye Rusia, Oriente Medio, China y partes de la India. Eurasia representa el 60% del PIB mundial y tres cuartas partes de los recursos energéticos del planeta.<sup>28</sup> El petróleo del Oriente Medio es una arteria vital para occidente: el 30% del que consume Europa proviene de allí, pero también el 65 % del que

---

<sup>27</sup> Carlos Fuentes, *Contra Bush*, p. 57

<sup>28</sup> Gore Vidal, *Soñando la guerra*, pp. 25-26

consume China y casi el 90 % del que consume Japón. Quien controle, pues, la producción y distribución del petróleo del Oriente Medio tiene la llave del futuro desarrollo del mundo.<sup>29</sup> Esto significa que con el fin de llevar ante la justicia al malhechor de Bin Laden, Afganistán, el objetivo de la campaña, fue pacificado no sólo para la democracia, sino también para la Union Oil de California, cuyo oleoducto previsto, desde Turkmenistán a Afganistán y Pakistán y hasta el puerto de Karachi, en el Océano Índico, había sido abandonado bajo el caótico régimen de los Talibanes.

Hasta julio del 2001 el gobierno norteamericano vio al régimen talibán como una fuente de estabilidad en Asia Central que capacitaría la construcción de ductos hidrocarburantes para el gas y el petróleo de los yacimientos en Turkmenistán, Uzbekistán y Kazajstán, a través de Afganistán y Pakistán hasta el Océano Indico. Pero confrontado con el rechazo talibán a aceptar las condiciones de los Estados Unidos, todo parecería indicar que las petroleras recibieron el inmenso regalo de la caída de las torres gemelas, magnífico motivo para invadir Afganistán. Dado estos antecedentes no es sorprendente que se pueda ver el fracaso de los Estados Unidos para evitar los ataques del 11 de septiembre, como la creación de un motivo inestimable para atacar Afganistán en una guerra que había sido bien planeada con anterioridad. Nuevamente, existe cierta evidencia de que había planes para una acción militar contra Afganistán al

---

<sup>29</sup> **Jaume Botey, ¿Porque Bush quiere la piel de Hussein?**

alcance de la mano antes de los ataques terroristas. La BBC<sup>30</sup> informó que a Niaz Niak, un ministro de Relaciones Exteriores pakistaní anteriormente, le había sido señalado por un alto funcionario norteamericano durante un encuentro en Berlín a mediados de julio del 2001 que "una acción militar contra Afganistán estaría en la agenda para mediados de Octubre".

Incluso, dos días antes del 11 de septiembre, presentaron al presidente Bush una directiva presidencial de Seguridad Nacional en la que se esbozaba una campaña de acción militar y de espionaje contra Al Qaeda, reforzada por una amenaza de guerra. De acuerdo con la NBC, la directiva era en esencia el mismo plan bélico puesto en marcha después del 11 de septiembre. Esto significaría que los ataques del 11 de septiembre solo representaron el motivo necesario para poner en marcha una guerra de conquista ya planeada.<sup>31</sup>

Una vez ganada la guerra, Hamed Karzaï, hombre de la CIA y representante de los intereses de las petroleras antes de los Taliban, es nombrado nuevo primer ministro. El 30 de mayo del 2002, Hamed Karzaï firma un contrato con Turkmenistán y Pakistán para la construcción del gasoducto, por medio de la Unocal y Chevron, compañías que financiaron parte de la campaña del presidente Bush.<sup>32</sup> En cuanto pareció que Afganistán había vuelto al redil, Estados Unidos, que había conseguido tejer una compleja trama diplomática y militar, de repente sustituyó a

---

<sup>30</sup> BBC, septiembre 18 2001, en Vidal, *Soñando la guerra*, pp. 22-23.

<sup>31</sup> Vidal, *Soñando la guerra*, p. 23.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 25.

**Osama Bin Laden, la personificación del mal, por Saddam Hussein; cambio difícil de explicar, pues nada conecta a Irak con el ataque del 11 de septiembre.**

**Si se tiene en cuenta el petróleo, el golfo Pérsico es mucho más que una cuestión regional; es el centro de la economía mundial. La supremacía en esta región daría a los Estados Unidos una posición de fuerza internacional sin precedentes. Expulsar de una vez del poder a Saddam Hussein y tener el control político definitivo de Irak daría a los Estados Unidos el control de las reservas más importantes para la producción y afirmaría su control del sistema económico mundial.**

### **3.3. La guerra contra Irak**

**A pesar de que Estados Unidos y Gran Bretaña no pudieron asociar a Irak con los atentados del 11 de septiembre o con cualquier otra acción terrorista, decidieron atacar el país, de forma unilateral desoyendo las opiniones de los demás miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, para destruir a Saddam Hussein, que anteriormente sirvió a los Estados Unidos contra el Irán de los ayatolas.**

**La condena de diversas naciones al inicio de las hostilidades por parte de la coalición atlántica contra Irak fue contundente. Aparentemente, el consenso hacia Estados Unidos, que despertaron los sucesos del 11 de septiembre del 2001 se diluyó en la medida en que Washington no fue capaz de establecer objetivos comunes aceptados por la comunidad**

internacional a la hora de hacerle la guerra a Irak, puesto que se dijo, mas nunca se demostró, que Irak escondía armas de destrucción masiva, después se habló de la necesidad de un cambio de régimen, como justificantes para la cruzada belicista.

Los argumentos en contra de la guerra partían de lógicas diferentes: análisis político, interés económico, ética e ideología. Una razón invocada por muchos era la ausencia de legitimidad: las pruebas aportadas para demostrar la culpabilidad de Saddam Hussein parecían a todas luces insuficientes, tanto más cuanto que los informes de los inspectores de Naciones Unidas iban en la dirección contraria. La ilegitimidad resultaba también del carácter antidemocrático de una decisión que ignoraba la opinión pública registrada en encuestas que revelaban la magnitud de la oposición a la guerra y de la falta de justificación de la guerra en términos de derecho internacional.

Para la mayoría no resultaba creíble que Irak representara una amenaza seria para los Estados Unidos y el Reino Unido. El método elegido aparecía totalmente desproporcionado con relación al poder del enemigo. Por otra parte, se señalaba que no se habían agotado otros métodos tales como la diplomacia de disuasión y uso de la amenaza para lograr cumplimiento. Estados Unidos debilitó su base de apoyo en el mundo. De los 191 miembros de las Naciones Unidas, sólo 46, esto es, un poco más



del 25 por ciento, apoyaron a Washington.<sup>33</sup> Con el inicio de la acción bélica contra Irak se dio paso trascendente en un proceso gradual de discrepancia y luego enfrentamiento entre Estados Unidos y el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. El enfrentamiento surgió entre, por un lado Estados Unidos, acompañado por Gran Bretaña, España y Bulgaria y por el otro, la mayoría de sus miembros, entre ellos los restantes miembros permanentes con poder de veto, la Federación de Rusia, China y Francia, país éste que efectivamente anunció que lo utilizaría.

El núcleo del enfrentamiento entre el Consejo de Seguridad y Estados Unidos giraba básicamente en torno a dos temas: En primer lugar, si el uso de la fuerza contra Irak estaba habilitado por las resoluciones que ya habían sido adoptadas en la medida en que los Estados miembros estaban autorizados a utilizar "todos los medios necesarios" como expresa la Resolución 678<sup>34</sup> una vez constatado el incumplimiento por parte de Saddam Hussein de las obligaciones de desarme que contrajo. Y, en segundo lugar, acerca de cuál era el mecanismo idóneo para dar por acreditada la existencia de armas de destrucción masiva en Irak o el cumplimiento por parte del régimen Iraquí de desarme.

---

<sup>33</sup> -A saber, Afganistán, Albania, Australia, Azerbaiyán, Bulgaria, Colombia, Corea del Sur, Costa Rica, Dinamarca, El Salvador, Eritrea, Eslovaquia, España, Estonia, Etiopía, Filipinas, Georgia, Gran Bretaña, Honduras, Hungría, Islandia, Islas Salomón, Italia, Japón, Kuwait, Letonia, Lituania, Macedonia, Islas Marshall, Micronesia, Mongolia, Holanda, Nicaragua, Palau, Panamá, Polonia, Portugal, República Checa, República Dominicana, Rumania, Ruanda, Singapur, Turquía, Uganda, Uzbekistán y -obviamente- el propio Estados Unidos. Angola, que en el inicio del conflicto mostró su solidaridad con Washington, se retractó posteriormente.

<sup>34</sup> Consejo de Seguridad de Naciones Unidas S/RES/678 29 de noviembre de 1990

Por un lado EUA sostenía que no era necesaria una nueva resolución del Consejo para autorizar el uso de la fuerza; que consideraba suficientemente acreditada la existencia de armas de destrucción masiva en Irak y que se había agotado el plazo otorgado por la Resolución 1441<sup>35</sup>. Por el otro lado, la mayoría de los miembros del Consejo sostenían las posiciones exactamente opuestas, esto es, que no estaba autorizado el uso de la fuerza, por lo que se requería una nueva resolución del Consejo y que, siendo los inspectores de UNMOVIC<sup>36</sup> y de la AIEA quienes tenían a su cargo la tarea de verificar la existencia de armas biológicas, químicas o atómicas y proceder a su destrucción y no habiendo aún terminado su labor, se debía otorgarles nuevos plazos.

Los peligros que encaraba la invasión a Irak eran múltiples, como el desencadenamiento de movimientos revolucionarios en los países de la región como Jordania, los Emiratos, Arabia Saudita y Egipto; por eso países como Francia y Alemania exigían que cualquier acción contra Irak pasara primero por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, por el temor a consecuencias poco o mal meditadas por parte de Estados Unidos. Sin duda el déspota irakí era indeseable, pero también lo era, y lo es, la arrogancia y prepotencia unilateralista del gobierno estadounidense. El mayor peligro lo representaba el mal uso del inmenso poder militar estadounidense por un presidente rodeado de un círculo de “petropoder” desdeñoso del derecho internacional.

---

<sup>35</sup> Consejo de Seguridad de Naciones Unidas S/RES/1441 8 de Noviembre 2002

<sup>36</sup> United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission

**En la última semana de febrero del 2003, Estados Unidos, Gran Bretaña y España enviaron al Consejo un borrador de resolución por la que se declaraba que Irak no había hecho uso de la última oportunidad que se le había otorgado para cumplir con sus obligaciones de desarme. Francia anunció su veto y la resolución no obtuvo ni siquiera los 9 votos necesarios para otorgar al uso de la fuerza, por lo menos la legitimidad que le habría dado una votación mayoritaria.**

**En este contexto, tuvo lugar la reunión de los mandatarios George W. Bush de Estados Unidos, Tony Blair de Gran Bretaña y José Aznar de España en la Isla Terceira de las Azores portuguesas, durante la cual se le dio al Consejo de Seguridad 24 horas para votar la resolución propuesta y a Hussein un ultimátum para que se fuera de Irak en 48 horas. El fracaso de los países proponentes de esa última resolución en obtener las adhesiones necesarias y la inaceptabilidad de un ultimátum por parte de los restantes miembros del consejo hicieron que se retirara el borrador el 17 de marzo sin llegar a una votación.**

**El 20 de marzo del 2003 dio inicio la acción bélica contra Irak, para el 9 de abril con la toma de Bagdad, el derrocamiento del régimen presidido por el ex dictador Sadam Hussein, fue contundente. Nuevamente, como en Afganistán, Estados Unidos fácilmente ganó la guerra en Irak pero no fue tan fácil ganar la paz. Washington no consideró seriamente quien gobernaría a Irak, quien pacificaría a Irak, quien aseguraría la integridad de Irak. Se hablaba de una situación post-bélica comparable a la que le**

fue impuesta a Japón al concluir la Segunda Guerra Mundial, es decir la construcción de un nuevo estado democrático gracias a la permanencia indefinida de las fuerzas militares estadounidenses, pero, nunca se consideró si lo toleraría el pueblo iraquí, por más que odiara a Hussein, o incluso si lo toleraría el propio pueblo, e incluso, el mismo gobierno estadounidense. Ni el equipo del presidente Bush, ni las empresas norteamericanas han demostrado voluntad para generar cambios en Irak y pagar el precio necesario para ayudar a los iraquíes a establecer un Estado árabe progresista y democrático. Ese sí sería un paso importante para la construcción de un Medio Oriente mejor.

El presidente Franklin D. Roosevelt se unió a la Segunda Guerra Mundial contra un verdadero “Eje del Mal” (Roma-Berlin-Tokio) después de los atentados del 7 de diciembre de 1941 en Pearl Harbor. Después de los atentados del 11 de septiembre del 2001, la campaña del presidente Bush contra su propio “Eje del mal”, es selectiva: Irak, Irán, Sudán, Libia, Siria, Somalia, Yemen, Birmania, Filipinas, Corea del Norte, Cuba y curiosamente no forman parte de la lista ni Pakistán ni Arabia Saudita, a pesar de haber sido campos de entrenamiento de terroristas. Su campaña también es maniquea: “el que no está con nosotros está contra nosotros”, es difusa y se presta a interpretaciones caprichosas. En primer lugar pierde de vista que el ser blanco del terrorismo no es una experiencia privativa de los Estados Unidos a partir del 11 de septiembre, y en segundo lugar convierte el término en pretexto conveniente para acciones

unilaterales desatadas por el gobierno de Washington donde y como les plazca.

Esta doctrina quedó consagrada, como doctrina oficial de la administración de George W. Bush, en el documento sobre Seguridad Nacional de septiembre de 2002 presentado por el presidente. La nueva doctrina puede resumirse en cuatro principios: 1. EUA se auto otorga el derecho de definir quién es terrorista. Será considerado terrorista aquella organización o estado que: a) atente contra los intereses de EUA en cualquier parte del mundo o que b) ponga en riesgo el control o suministro de las materias primas esenciales: petróleo, gas, uranio y agua. 2. EUA tiene el armamento más poderoso del mundo y con mayor capacidad "mortífera". Y es el único que tiene derecho tenerlo. Cualquier país o grupo de países que pretendan equipararse a su capacidad de destrucción será igualmente considerado como terrorista. 3. EUA se atenderá a las decisiones de los organismos multilaterales de decisión cuando considere que sus decisiones van de acuerdo con sus intereses. En caso contrario EUA se considera con derecho de actuar por su cuenta y unilateralmente, lo que ocurrió con el Consejo de Seguridad en la decisión de atacar a Irak. 4. EUA se considera con el derecho a no juzgar según hechos sino según la previsión de las intenciones de los demás. Tal actuación se considerará como actuación de legítima defensa aunque no haya habido ataque previo. Es la doctrina de la Guerra preventiva que se ha aplicado a Irak.

Se trata de la consagración del unilateralismo. Se da marcha atrás a la construcción del pacto entre naciones. Esto conlleva varios peligros: por ejemplo, que en nombre del combate contra el terrorismo los Estados Unidos hagan caso omiso de los derechos civiles incluso dentro de su propio territorio o que el unilateralismo de Washington provoque la mayor división dentro de la Alianza Atlántica desde su creación. Pero principalmente que el cambio de prioridades después el 11 de septiembre mande "a la cola de la lista" aquellos problemas que sirven de caldo de cultivo al terrorismo, es decir, la pobreza, la injusticia, la discriminación, el aislamiento cultural y religioso. Y, finalmente, la hipótesis de esta tesis, al peligro de que las instituciones creadas para dar curso a los problemas internacionales, principalmente Naciones Unidas, sean anuladas por la voluntad unilateral de los Estados Unidos.

#### **3.4. Reflexiones sobre el terrorismo**

Desde los ataques del 11 de Septiembre, hay dos verdades que se han convertido en indiscutibles y que han sido universalmente difundidas. La primera es que los ataques sobre el World Trade Center y el Pentágono son atrocidades sin justificación legítima. La segunda, es que estos ataques fueron actos deliberados de terrorismo, entendiendo por tal su definición ampliamente aceptada como "la utilización de la fuerza, o la amenaza de utilizarla, contra la población civil, con objeto de conseguir objetivos políticos." Pero hay una tercera verdad obvia, pero que es menos aceptada

y mucho menos difundida: que desde los años cincuenta los Estados Unidos han estado profundamente involucrados en actos terroristas y han patrocinado, secundado y protegido a estados y a individuos terroristas. Si bien es cierto que los Estados Unidos no habían sufrido un ataque directo, el terrorismo lo ha habido y lo sigue habiendo en muchas partes. Y aunque el terror de Bin Laden es novedoso porque no tiene bandera ni territorio ni instituciones, no es menos cierto que el terror oficial que se ha ejercido con bandera, con instituciones y ejércitos formales.

De hecho, como la más poderosa, y ahora única, superpotencia, los Estados Unidos han sido también terroristas y patrocinadores del terror. En este momento, por ejemplo, se puede discutir que este país está llevando a cabo una operación de terrorismo genocida contra Irak mediante "sanciones de destrucción masiva" y bombardeos reiterados para conseguir sus objetivos políticos; está secundando al ejército y a fuerzas paramilitares en Colombia que abiertamente aterrorizan a la población civil; y continúa otorgando un apoyo prácticamente incondicional a un estado israelí que durante décadas ha estado utilizando la fuerza para conseguir sus objetivos políticos.

Los Estados Unidos han empleado o han secundado políticas de terror entre otros, en Nicaragua, Brasil, Uruguay, Cuba, Guatemala, Indonesia, Timor, Zaire, Angola, Sudáfrica. Y siguen siendo los únicos en esgrimir y utilizar la amenaza de las armas nucleares. Durante muchos años han proporcionado un refugio seguro a la red terrorista de exiliados cubanos y

han hecho lo mismo con terroristas huidos de El Salvador, Haití, Vietnam, entre otros. Incluso en su réplica a los acontecimientos terroristas del 11 de Septiembre, los Estados Unidos respondieron inmediatamente con su propio terrorismo. Ignorando cualquier consideración legal amenazaron con bombardear Afganistán - un acto de terrorismo en sí mismo - y con estas amenazas consiguieron bloquear el flujo de alimentos a una población amenazada de inanición<sup>37</sup>.

Cualquier observador serio admitirá que las acciones estadounidenses contra Afganistán e Irak han causado y causarán muchas más muertes que las víctimas de Nueva York, Washington y Pennsylvania. Pero el poder y la autoproclamada rectitud de los Estados Unidos, difundida y justificada a lo largo y ancho del mundo por la maquinaria informativa, asegura que, hagan lo que hagan sus acciones, que repetidamente desafían las sentencias de la Corte Mundial o las resoluciones de Naciones Unidas cuando no coinciden con sus intereses, nunca serán consideradas actos de terrorismo o de agresión, ni serán objeto de indignación remotamente comparable a la expresada con los acontecimientos del 11 de Septiembre, por mucho que estas acciones concuerden con las definiciones de terrorismo.

---

<sup>37</sup> Un portavoz de Oxfam Internacional destacado en Islamabad dijo a la BBC Mundo en septiembre 30 2001 "Antes de esta crisis, el Programa Mundial de Alimentos, con la ayuda de Oxfam y de otros grupos, estaba alimentando a 3,7 millones de personas [afghanas]. Pero con el inicio de la campaña de bombardeos, ha habido que interrumpir el programa ya que se ha obligado a los voluntarios a abandonar el país. Los lanzamientos aéreos de comida alimentarán - como máximo - a 130.000 personas, es decir a un 3,5% de las amenazadas por el invierno y el hambre."



Después de seguir de cerca la política estadounidense en la que el terrorismo ha sido un tema prominente, la noción de que los Estados Unidos sean un estado antiterrorista y el principal promotor de la guerra antiterrorista es, por lo menos, cuestionable. Durante más de sesenta años, el gobierno de Washington ha derribado a líderes y gobiernos democráticos, ha bombardeado en tres continentes, ha utilizado bombas nucleares contra civiles japoneses. Desde hace más de cinco décadas, Estados Unidos deliberadamente ha perseguido objetivos civiles o ha estado involucrado en un tipo de violencia tan indiscriminada en el Tercer Mundo que no cabe entenderla más que como terrorismo. Y ha secundado actos terroristas similares de sus estados clientes.

La lista de los países y las gentes que han sufrido en sus propias carnes la violencia de este país es interminable; civiles vietnamitas bombardeados, civiles timorenses asesinados por un aliado de Washington con armas estadounidenses, civiles nicaragüenses asesinados por un ejército terrorista auspiciado por los Estados Unidos, civiles iraquíes asesinados por el bombardeo indiscriminado de las infraestructuras de todo un país. Los actos de terrorismo que han segado la vida de civiles en Nueva York y en Washington son reprobables e indefendibles; tratar de defenderlos equivaldría a renunciar a la propia humanidad. No obstante, esta acción no ha sido más despreciable que los actos terroristas masivos, el asesinato deliberado de población civil por motivos políticos, que los Estados Unidos de América vienen cometiendo a lo largo de toda mi vida.

Aceptar que, por alguna razón, una vida americana es más importante que la de un yugoeslavo, un rwandés, un vietnamita, un coreano, un japonés o un palestino resulta del todo inadmisibile.

Se dice que la causa remota del terrorismo de hoy es el rencor histórico contra los Estados Unidos por parte de quienes han sufrido invasiones, vejaciones y toda suerte de agresiones por parte del gobierno de Washington. La lista es larga pero no alcanza a explicar el fenómeno, como tampoco lo explica el factor envidia al poder y prosperidad de la gran potencia. Se invoca también el fundamentalismo islámico, la cerrazón de las sociedades musulmanas y su alejamiento de los valores occidentales; sin embargo, yo considero que existe otra causa subyacente para explicar el fenómeno terrorista y se llama pobreza, subdesarrollo e injusticia.

La causa subyacente del conflicto es la profunda y creciente división global entre pobres y ricos y la percepción de que no existe una voluntad política para equilibrar el desarrollo mundial o atender prioritariamente los problemas del hambre, salud y educación de por lo menos tres mil millones de seres humanos. Es natural que en estas circunstancias, advierte Alain Touraine, "quienes se sienten desheredados cierran filas e intenten extender las zonas de violencia".<sup>38</sup>

El terrorismo solo puede ser combatido con más justicia económica y reforzando los valores cívicos; el terror no se combate con terror ni la ilegalidad con más ilegalidad en nombre del antiterrorismo.

---

<sup>38</sup> Alain Touraine, *Igualdad y diversidad las nuevas tareas de la democracia*, 2000.

## Capítulo 4. La guerra contra Irak: violación y desafío a la ONU

**“La fuerza armada no deberá ser utilizada, más que en el interés común.”<sup>39</sup>**

### 4.1. La guerra en Irak como resultado del creciente unilateralismo estadounidense

Desde el final de la Guerra Fría, potencias como Francia, China, Rusia y recientemente Alemania, han intentado el retorno a un sistema internacional más equilibrado. Frente a esta oposición, Washington ha dejado claro que está dispuesto a hacer todo lo necesario para mantener su preeminencia. La administración de Bush, al presentar en septiembre del 2002 su Programa de Seguridad Nacional<sup>40</sup>, no dejó ninguna duda acerca de su intención de asegurar que ninguna otra nación pudiera rivalizar su fuerza militar.

El mismo documento también proclamó la famosa Doctrina de Prevención<sup>41</sup>, misma que contradice los preceptos de la Carta de las Naciones Unidas. La mayoría de los miembros del Consejo de Seguridad han rechazado la doctrina del presidente Bush por ser inconsistente con la visión tradicional de que la fuerza armada solo puede ser utilizada cuando esté autorizada por el Consejo de Seguridad o en defensa propia contra un ataque armado.

---

<sup>39</sup> Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas, Carta de las Naciones Unidas

<sup>40</sup> Ver Capítulo 3

<sup>41</sup> “Preemption Doctrine”

El Artículo 51<sup>42</sup> de la Carta de las Naciones Unidas permite el uso de la fuerza únicamente en defensa propia y sólo si un ataque armado ocurre contra un miembro de la organización. La actual política estadounidense, por su parte, parte de la premisa que los estadounidenses “no pueden dejar que sus enemigos ataquen primero”; por lo tanto, “para prevenir actos hostiles por parte de sus adversarios (...) los Estados Unidos actuarán primero, si fuera necesario, como modo de prevención”<sup>43</sup>

“La guerra preventiva es ilegítima e inmoral –dice Carlos Fuentes- la desechó el presidente Kennedy durante la crisis de los misiles cubanos, optando por la negociación disuasiva. El rechazo de la guerra preventiva mantuvo la paz durante el medio siglo de la Guerra Fría.”<sup>44</sup> Sin embargo, la administración Bush ha intentado justificar la nueva doctrina por la amenaza que representaba Irak y en general, por la amenaza de cualquier terrorista suicida con armas de destrucción masiva. Finalmente, ninguna de estas justificaciones ha resultado convincente. La opinión pública y la mayoría de los países interpretaron la guerra en Irak como la primera aplicación de la nueva doctrina de “guerra preventiva”.

---

<sup>42</sup> Artículo 51: Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los Miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales, Carta de las Naciones Unidas

<sup>43</sup> Michael Glennon, “Why the Security Council failed”, Foreign Affairs, Mayo/Junio 2003 p.20

<sup>44</sup> Carlos Fuentes, Contra Bush, México, Aguilar, p.93.

Las divisiones concernientes al uso de la fuerza separan cada vez más a Estados Unidos del resto del occidente, en especial de los europeos. La actitud de ambos respecto al papel del derecho en las relaciones internacionales diverge desde hace tiempo y cada día más. La unilateralidad estadounidense no es algo nuevo, pero hoy se acrecienta.<sup>45</sup>

Los europeos favorecen las respuestas pacíficas a los problemas, prefieren la negociación, la diplomacia y la persuasión a la coerción. Cuando se trata de resolver un conflicto, suelen apelar al derecho, a las convenciones y a la opinión internacionales, así como a utilizar los lazos económicos y comerciales para acercar entre sí a las naciones. Claro que no se puede generalizar al hablar de Europa, la visión de poder de los británicos, por ejemplo, es fácil que sea bastante más “americana” que la de muchos otros europeos continentales.

Los estadounidenses siempre han sido menos proclives a apoyarse en instituciones internacionales como Naciones Unidas, excepto cuando esto les ayuda a lograr sus intereses<sup>46</sup>, o a cooperar con otras naciones con miras a lograr objetivos comunes; Estados Unidos tiene una visión más escéptica del derecho internacional y está más dispuesto a operar al margen de sus causas siempre que lo considere necesario o simplemente conveniente. Así que, vuelvo a repetir, nada hay de atemporal en la dependencia estadounidense de la fuerza como instrumento de su política exterior, ni en su sesgo hacia un unilateralismo que olvida demasiadas

---

<sup>45</sup> Ver Capítulo 2

<sup>46</sup> Ver Capítulo 2

veces al derecho internacional y que perjudica al sistema internacional; solo que esta vez, con la respuesta a los ataques terroristas del 11 de septiembre y, en particular con la guerra contra Irak, esta tendencia se intensificó y se hizo más evidente.

Podría decirse que “el principio del fin” del sistema de seguridad internacional con la ONU como piedra angular empezó el 12 de septiembre del 2002 cuando el Presidente George W. Bush llevó su caso contra Irak ante la Asamblea General de las Naciones Unidas y desafió a la ONU a actuar contra Bagdad por no desarmarse. “Trabajaremos dentro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para las resoluciones necesarias” declaró Bush, pero advirtió que actuaría solo si la ONU fallaba en cooperar.<sup>47</sup> La amenaza de Washington se reafirmó un mes después cuando el Congreso le dio la autorización a Bush para utilizar la fuerza contra Irak sin la previa aprobación de las Naciones Unidas.

El mensaje de Estados Unidos era claro: no necesitaban o no les importaba el apoyo del Consejo de Seguridad. “Si las Naciones Unidas no tiene la voluntad o el coraje para desarmar a Sadam Hussein (...) los Estados Unidos lidiarán una coalición para desarmarlo”<sup>48</sup> Para el 28 de febrero del 2003, Estados Unidos anunció que su objetivo no sólo sería el desarme de Irak, sino también el cambio de régimen. El 20 de marzo del 2003 dio inicio la acción bélica contra Irak, de forma unilateral desoyendo

---

<sup>47</sup> Glennon, Op. Cit., p. 17

<sup>48</sup> Loc. Cit.

las opiniones de los demás miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

En este momento ¿podría decirse que el fallo de la ONU en confrontar a Irak causaría, como lo dijo el presidente Bush, “que la organización desapareciera en la historia como una sociedad de debate inefectiva e irrelevante”?<sup>49</sup> O, ¿podría decirse que la ONU, al no doblegarse ante las exigencias de Estados Unidos, resultó momentáneamente reforzada? Lo que intento demostrar en esta tesis es que la organización resultó debilitada, pero no por no haberse doblegado y autorizar la guerra en Irak en particular, sino por la creciente actitud unilateralista de Estados Unidos en general, cada vez más evidente.

El problema del debilitamiento de la organización no es la segunda guerra en el Golfo Pérsico, sino el cambio en la actual estructura del poder mundial, una configuración que simplemente es incompatible con la forma en la ONU debe de actuar, es decir, el creciente unilateralismo estadounidense. La unipolaridad ha debilitado el funcionamiento del Consejo de Seguridad, así como la bipolaridad de la Guerra Fría muchas veces lo paralizaba.

Lo que he intentado mostrar es que el 11 de septiembre no cambió a Estados Unidos, solo lo hizo más estadounidense; del mismo modo, la respuesta de Estados Unidos a los ataques del 11 de septiembre no debilitó a la Organización de las Naciones Unidas, sólo hizo más evidente

---

<sup>49</sup> Ibid., p.18

el perjuicio que el unilateralismo estadounidense tiene en la organización. Por otro lado, el curso que sigue y ha seguido el gobierno de Bush tampoco es un misterio o una sorpresa, y no solo durante el último año o la última década, sino también durante la mayor parte de los últimos seis decenios e incluso se podría decir que durante buena parte del último siglo; es un hecho que los estadounidenses han ido extendiendo su poder e influencia incluso desde antes de fundar su propia nación independiente.

La expansión tanto de su territorio como de su influencia ha constituido la incuestionable realidad de la historia estadounidense, a pesar de sus episodios aislacionistas; y no ha sido una expansión inconsciente, la ambición de desempeñar un papel importante en el escenario mundial está profundamente arraigada en el carácter estadounidense. Desde la independencia e incluso antes los estadounidenses siempre compartieron una creencia común relativa al gran destino de su nación, el “destino manifiesto”.

Cuando los estadounidenses buscan legitimación para sus acciones en el exterior, nunca lo hacen en las instituciones supranacionales sino en sus propios principios. Ello explica que siempre hayan creído, y sigan creyendo que el avance de sus propios intereses implica el avance de los intereses de la humanidad. “La causa de Estados Unidos es la causa de todo el género humano”<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Cita de Benjamín Franklin en Robert Kagan, Poder y Debilidad, p.134.



**“Los Estados Unidos son el único modelo superviviente del progreso humano” ha declarado el presidente Bush y su Secretaria de Estado, antes Consejera de Seguridad, Condoleeza Rice, enunció el corolario de semejante arrogancia: “Los Estados Unidos deben partir del suelo firme de sus intereses nacionales y olvidarse de los intereses de una comunidad internacional ilusoria”<sup>51</sup> No podía estar mas claro; los Estados Unidos se consideran el modelo único del mundo y se proponen imponerlo sin consideración alguna hacia el resto de la humanidad. Esta política ha creado la mayor división desde que existe la Alianza Atlántica. El unilateralismo es una grave ofensa para países, como Francia y Alemania, reducidos al papel de testigos, “Con nosotros o contra nosotros”. El Atlántico, ha escrito con certeza Hermann Tertsch, se ensancha.<sup>52</sup>**

**“Lo terrible de una declaración como la del presidente Bush es que, subliminal y luego pragmáticamente, prepara la extinción de todo modelo de progreso que no sea el norteamericano. Con el debido respeto y la debida consideración a la civilidad democrática estadounidense: así pensaron de sus respectivos modelos Hitler y Stalin (...) Bush no es ni Hitler ni Stalin. Pero tiene más poder que ellos y ese es el peligro.”<sup>53</sup> Y no solo eso, además que se corre el peligro de que las instituciones creadas para dar curso a los problemas internacionales, principalmente Naciones Unidas, sean anuladas por la voluntad unilateral de los Estados Unidos.**

---

<sup>51</sup> **Carlos Fuentes, Contra Bush, p.98**

<sup>52</sup> **Ibid., p.**

<sup>53</sup> **Ibid., p.**

#### **4.2 Los errores de la guerra unilateral en Irak**

El 1 de mayo del 2003, el presidente Bush proclamó desde un portaviones que la operación militar en Irak había concluido. “En la batalla de Irak, los Estados Unidos y nuestros aliados han prevalecido. Y ahora nuestra coalición está comprometida en asegurar y reconstruir el país.”<sup>54</sup> Sin embargo, el éxito de la campaña militar de la coalición liderada por Estados Unidos estuvo seguido de previsibles dificultades para organizar un nuevo gobierno, restaurar la economía, reconstruir la sociedad civil y terminar con la violencia remanente del viejo régimen.

Después de la guerra, Irak empezó a hundirse en el caos. La caída de Saddam Hussein resucitó la pugna secular entre suníes, chiítas y kurdos. La ausencia de orden era escandalosa. “Los ciudadanos comunes y corrientes que se lanzaban a dirigir el tráfico en Bagdad, dada la ausencia de una mínima fuerza policial.”<sup>55</sup> Seis meses después de que la guerra finalizó, la falta de seguridades agravó por la ausencia de los servicios más básicos. Por semanas Bagdad y otras ciudades importantes no tenían servicio de luz. Los servicios de salud y agua potable eran inexistentes; la inseguridad personal y económica crecía día con día. No había seguridad, ni autoridad.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> Transcripción de las observaciones del Presidente Bush al final del combate en Irak, NY Times, Mayo 2, 2003.

<sup>55</sup> Carlos Fuentes, Op. Cit., p. 122

<sup>56</sup> Ivo H. Daalder y James M. Lindsay, America Unbound. The Bush Revolution in Foreign Policy, Washington D.C., Brookings Institution Press, 2003, p. 148

Todo pronosticaba la inminencia de la guerra civil. El vacío del poder, resultado de la guerra, fue rápidamente llenado por las fuerzas locales mejor organizadas, incluyendo los kurdos en el norte, los líderes chiitas en el sur y una diversidad de matones, ladrones y agitadores alrededor de Bagdad. Parecía que el gobierno estadounidense jamás previó el colapso del orden interno, ni la manera de cómo remediarlo. La coalición repitió el mismo error que en Afganistán, asumió que la etapa de la guerra y la de la posguerra podían ser llevadas a cabo de forma independiente. No hay ninguna excusa para la falla en cuanto al número suficiente de tropas disponibles para asegurar la paz en la posguerra.<sup>57</sup>

Las terribles e inexistentes armas de destrucción masiva fueron el pretexto inicial para la operación militar; la, hasta ahora imposible, construcción de la democracia en Irak, el segundo. El tercero y auténtico pronto salió a relucir. En la pugna por controlar las reservas petrolíferas de Irak, las segundas del mundo, han ganado las licitaciones la Halliburton y su subsidiaria Kellog Brown and Root. Las compañías que, casualmente, están estrechamente ligadas al vicepresidente Cheney, ejecutivo durante años de la Halliburton, que tan favorecidas han salido de esta "petroguerra".<sup>58</sup>

La primeras dos estrategias implementadas por Estados Unidos en Irak:  
a) la de la ocupación directa y los intentos de instaurar una dictadura de los gringos con el "administrador civil estadounidense de Irak", Paul

---

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 149.

<sup>58</sup> Ver Capítulo 3

Bremen, a la cabeza y luego, b) el simulacro de "traspaso de poder a los iraquíes", el 28 de junio 2004, tras 14 meses de ocupación y en un acto al que asistieron no más de 30 personas, para imponer al "presidente interino" de Irak, Ghasi al Yawar— no dieron los resultados deseados.

El primer procónsul estadounidense, Paul Bremen, incrementó los errores iniciales. El 16 de mayo del 2003, despidió a treinta mil funcionarios del régimen de Saddam, la mayoría miembros del partido oficial Baaz. La burocracia dejó de funcionar y no fue reemplazada, lo cual trajo caóticas consecuencias para la administración del país. El 22 de mayo, Bremen disolvió el ejército iraquí, convencido de que las fuerzas de ocupación, encabezadas por Estados Unidos, deberían imponer el orden en la posguerra. El resultado fue que medio millón de iraquíes se quedaron sin ocupación, armados y listos para combatir, llegado el caso, al lado de las fuerzas insurgentes contra la ocupación.<sup>59</sup>

Sin embargo, el peor error fue confrontar a los clérigos de la mayoría chiíta, opositores del régimen suní de Saddam Hussein. El procónsul, ignorando por completo la composición étnica y religiosa de Irak, así como sus tradiciones tribales, empujó al ayatola supremo de los chiítas, Alí al-Sistami, a propiciar la insurgencia de milicias en la ciudad de Najaf. Además cerró el periódico de la minoría suní y ordenó el arresto del jefe insurgente Moktar al-Sadr.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> Carlos Fuentes, *Op. Cit.*, pp. 132-133.

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 133.

Los invasores se creyeron bienvenidos por ser los liberadores del pueblo oprimido; sin embargo, la libertad que obtuvo la gente con el derrocamiento de Saddam Hussein significó mucho menos cuando no había electricidad en sus casas, cuando la falta de seguridad les impedía salir a la calle y cuando la mayoría de la gente que dependiente del estado para dinero o servicios básicos se quedó desamparada.<sup>61</sup> “La guerra tecnológica desde el aire, la carta mayor de la ofensiva estadounidense, se redujo a algo que conocemos bien los mexicanos, centroamericanos, vietnamitas, argelinos, subshaharianos, centroeuropeos y cuantos pueblos han sufrido una ocupación extranjera: la lucha calle por calle, casa por casa, con pérdidas cada vez más crecientes para los ocupados.”<sup>62</sup>

La ocupación era insostenible. Los grupos resistentes, en vez de ser atraídos, fueron criminalizados y sentenciados; y lo que queda claro es que, mientras más se prolongaba la presencia militar de Estados Unidos, más se intensificaba la resistencia iraquí. Kurdos, chiítas y suníes, la composición real de la población iraquí reclamaba un federalismo que uniera a las tres comunidades. Para lograr esto eran necesarias una Asamblea Constituyente y una presencia con autoridad legítima de la ONU.

La matanza y el reguero de sangre continúan en Palestina, Afganistán y, por supuesto, en Irak. El terrorismo se globalizó e incluso se incrementó, con ataques en España y Marruecos por ejemplo, después de

---

<sup>61</sup> Ivo H. Daalder y James M. Lindsay, Op. Cit., p. 153.

<sup>62</sup> Loc. Cit

las operaciones militares estadounidenses como respuesta al atentado en Nueva York y Washington, y gracias a la nueva política de seguridad nacional y guerra preventiva estadounidense que, además, en su concepción fundamentalista, fuera de toda consideración ética y de mínimo respeto al derecho internacional, decidió por su cuenta, declarar terroristas no sólo a grupos y organizaciones sino a pueblos y Estados, con lo que pone en peligro a la humanidad entera.

#### **4.3. La ilegitimidad de la guerra contra Irak**

La administración del presidente Bush ya ni siquiera insiste en demostrar que la invasión a Irak estaba justificada por el derecho inherente a la defensa personal, o que ésta representaba una medida colectiva autorizada por el Consejo de Seguridad bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas; el gobierno de Estados Unidos<sup>63</sup> ya no se preocupa por esas “necesidades” legales, por el contrario, el gobierno de Washington audazmente proclamó su nueva política de seguridad nacional que abiertamente repudia el Artículo 2 (4)<sup>64</sup> de la Carta de la ONU.

Lo que es extraordinario es que los esfuerzos, una vez obligatorios, del agresor por ensanchar la ley para legitimar la acción estatal están dando lugar al rechazo completo de la ley, remplazándola con un principio

---

<sup>63</sup> Algunos académicos estadounidenses y extranjeros, pero principalmente el gobierno británico son los que se han dedicado a intentar probar que el uso de la fuerza contra Irak fue legal.

<sup>64</sup> 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, Carta de las Naciones Unidas

derivado de los atenienses en Melos: “los fuertes hacen lo que quieren y los débiles sufren lo que deben.”<sup>65</sup>

A lo largo de este capítulo he argumentado que la guerra contra Irak es un acto unilateral que representa una violación a la Carta de las Naciones Unidas y en este apartado me propongo demostrarlo. El principio cardinal del Artículo 2 (4), que está subordinado siempre al derecho de autodefensa, reconocido en el Artículo 51 y al derecho del Consejo de Seguridad, bajo el Capítulo VII, a autorizar acción contra una amenaza a la paz. Sin embargo, si finalmente, la invasión a Irak no puede ser reconciliada con las reglas de la Carta, la invasión a Irak constituye una violación a las reglas de la Carta, y, por lo tanto, resulta ilegal.

Puede argumentarse que la invasión fue legal y, por lo tanto que no violó la Carta; también podría argumentarse que, aunque el ataque a Irak haya podido ser técnicamente ilegal, su intención de efecto “transformativo” en la ley y, sobretodo de efecto “reformador” en la Carta de la ONU ha sido benevolente y, ha resultado en una nueva doctrina de uso de la fuerza preventivo que es mucho que responde mejor a los peligros reales de nuestros tiempos.

El principal argumento que apoya a Estados Unidos y sus seguidores en guerra en Irak, dice que ésta no violó, ni siquiera *de minimis*, la ley de la Carta de las Naciones Unidas al utilizar el recurso de la fuerza. Este argumento es muy difícil de sostener, aunque tenga el apoyo de algunos

---

<sup>65</sup> Thucydides, *The Peloponnesian War: The Writings of Thucydides* 331 (Richard Carwley trans., 1934) en Thomas M. Franck, *Op. Cit.*, p. 608.

académicos estadounidenses y haya sido desarrollado por el abogado general británico y apoyado por un prominente abogado académico.<sup>66</sup> Como lo anunció el Consejero Legal William Howard Taft IV del Departamento de Estado, este argumento tiene dos puntos.

El primero es que el presidente puede “siempre utilizar la fuerza bajo el principios de auto defensa del derecho internacional.”<sup>67</sup> El problema con ese razonamiento es que, aún cuando el derecho a la auto defensa “contra un ataque armado” (Artículo 51 de la Carta) fuera puesto en práctica, se tenía que tratar de un inminente (contrario a un actual) ataque armado, y los hechos, en Marzo del 2003, no encajaban dentro de ninguna teoría plausible de inminencia.

Era un momento en el que los inspectores de la ONU y de la Agencia Internacional de Energía Atómica estaban activamente comprometidos en una búsqueda de armas de destrucción masiva, in situ aparentemente sin restricciones, con el apoyo y aprobación del Consejo de Seguridad;<sup>68</sup> y no había nada en los reportes de los inspectores que indicara que existía una amenaza inminente de agresión armada contra algún estado. De hecho, el memorando del abogado general del Reino Unido, mientras apoyaba el uso

---

<sup>66</sup> El consejero legal de la Oficina Británica de Asuntos Exteriores, sin embargo, renunció por repudiar esta línea legal de razonamiento. Jimmy Burns, *Anti-War Group beset by Strategie Arguments*, FIN. Times (London), Mar. 22, 2003, at 8. El académico es el profesor Christopher Greenwood, quien preparó una opinión para utilizar en el Parlamento *Christopher Greenwood, Memorandum: The Legality of Using Force Against Iraq*, Oct. 24, 2002 en Thomas M. Franck, *Op. Cit.*, p. 611. (disponible en [www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200203/cmselect/cmfaif/196/2102406.htm](http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200203/cmselect/cmfaif/196/2102406.htm))

<sup>67</sup> William H. Taft IV, *Remarks Befote nacional Assosiation of Atronéis General*, Mar. 20, 2003 (disponible en [usinfo.state.gov/regional/nea/iraq/text2003/032129taft.htm](http://usinfo.state.gov/regional/nea/iraq/text2003/032129taft.htm)) en Thomas M. Franck, *Op. Cit.* p. 611.

<sup>68</sup> Consejo de Seguridad de Naciones Unidas S/RES/1441 8 de Noviembre 2002.



de la fuerza, inteligentemente omite cualquier referencia al ejercicio racional de éste.<sup>69</sup>

El segundo punto de este argumento es más complicado y más “sofisticado” que el del derecho de auto defensa; indicando que el ataque liderado por Estados Unidos y el Reino Unido ya había sido previamente autorizado por el Consejo de Seguridad. Para que esta afirmación tuviera éxito, se necesitaría una interpretación creativa y finalmente insostenible de las tres Resoluciones del Consejo de Seguridad -678, 687 y 1441- y de su “historia legislativa”.

De acuerdo con el Consejero Legal Taft y con la tesis desarrollada por el gobierno británico, con la Resolución 678<sup>70</sup> el Consejo de Seguridad había autorizado a los “Estados Miembros utilizar todos los medios necesarios para restaurar la paz y seguridad en esa área” y que, aunque la autorización “estaba suspendida pero no finalizada por el Consejo de Seguridad en la Resolución 687<sup>71</sup>, había sido “reactivada por el mismo con la Resolución 1441”.<sup>72</sup>

Ciertamente, las obligaciones impuestas por las Resoluciones 687 son preocupantes y cubren todo lo que Irak ha estado acusado de no hacer. Sin embargo, ni el texto ni los debates en la adopción de la Resolución revelan la mínima indicación de que el Consejo pretendía autorizar a

---

<sup>69</sup> Lord Goldsmith, el abogado general británico clarifica las bases legales para el uso de la fuerza contra Irak, Mar. 18, 2003, disponible en [www.fco.gov.uk](http://www.fco.gov.uk) en Thomas M. Franck, *Op. Cit.* p. 611.

<sup>70</sup> Consejo de Seguridad de Naciones Unidas S/RES/678 29 de noviembre de 1990

<sup>71</sup> Consejo de Seguridad de Naciones Unidas S/RES/687, 1991

<sup>72</sup> Taft, *supra* note 9, ver también Sean D. Murphy, *Contemporary Practice of the United States*, (2003) y Goldsmith *supra* note 11 en Thomas M. Franck, *Op. Cit.*, pp. 611-612.

alguno de sus miembros, para que, él mismo, determinara que Irak era “material breach”<sup>73</sup>.

Mucho menos se puede interpretar que la Resolución autorizara a algún estado a decidir unilateralmente retomar la acción militar contra Irak, salvo en el caso de un ataque armado inminente. Esa deducción está apoyada por toda la arquitectura de la Carta. Si el Consejo hubiera otorgado la discreción unilateral a los estados para utilizar la fuerza armada, en ausencia de un inminente ataque armado, hubiera creado un precedente que anularía el Artículo 2 (4) y la estructura en la cual está basada la misma Carta.

Por otro lado, la autoridad para utilizar la fuerza bajo la Resolución 678 se extendía exclusivamente a la liberación de Kuwait y a restaurar la paz y seguridad en la región. En marzo del 2003, la paz y seguridad de la región no requería el uso de la fuerza y la mayoría de los países del Consejo pensaba de este modo. Por lo tanto, ni la Resolución 678, ni la Resolución 687 ayudan a Washington ni a Londres para convencernos de que actuaron con, en lugar de contra, la ley.

Finalmente, aunque la Resolución 1441 indica que “el gobierno de Irak ha fallado en cumplir con los compromisos indicados en la Resolución 687” se dirige exclusivamente a la falla decidiendo “establecer un régimen de inspección realzado”. Anticipando que Irak siguiera sin cooperar, la resolución provee que el Consejo de Seguridad se reuniría inmediatamente

---

<sup>73</sup> Material de incumplimiento o infracción.

**“para considerar la situación y la necesidad de una total cumplimiento... para asegurar la paz y seguridad internacionales” y advierte a Irak que “en ese contexto... sufriría graves consecuencias como resultado de sus continuas violaciones a sus obligaciones.”<sup>74</sup>**

**Lo que la Resolución 1441 hizo fue crear unanimidad para el regreso de los inspectores a la región, pero no que se retomara la autorización de las Resoluciones 678 y 687 sobre cumplimiento adicional, mucho menos bajo la discreción de uno o más miembros del Consejo. Sin embargo, Estados Unidos y Gran Bretaña concluyeron que aunque el Consejo convino en “considerar el asunto antes de emprender cualquier acción”, no importaba lo que el Consejo hiciera o no hiciera, “acción (militar) adicional podía ser llevada a cabo (por uno o más miembros miembro) sin ninguna resolución del Consejo.”<sup>75</sup>**

**El segundo argumento a favor de la guerra contra Irak, pretende que la invasión a Irak resulte en una oportunidad para reformar y fortalecer el sistema de las Naciones Unidas, pero es un análisis demasiado optimista acerca de lo que el gobierno de Washington pretendía y de lo que los demás países concluyeron de este episodio. Para la mayoría de las naciones lo que quedó claro, después de que su voz no fue escuchada en cuestión a la invasión de Irak, es que la administración del único súper poder no está nada interesado en las reglas, viejas o nuevas, si éstas deben ser aplicadas caso por caso mediante un proceso multilateral de**

---

<sup>74</sup> Consejo de Seguridad de Naciones Unidas S/RES/1441 8 de Noviembre 2002.

<sup>75</sup> Thomas M. Franck, Op. Cit., p. 614

toma de decisión, como se supone que debe ser en un órgano como Naciones Unidas.

Lo que ha resultado de la guerra contra Irak no ha sido el fortalecimiento del sistema multilateral de la ONU, ya que queda claro que Estados Unidos no tiene la intención de subordinar su responsabilidad de proteger lo que percibe como su seguridad nacional al juicio de otros; es decir, los Estados Unidos no se consideran más subordinados en ningún sentido, a las reglas de los tratados internacionales, el corazón de la Carta de las Naciones Unidas.

Por una parte, mediante su poder de veto, Estados Unidos, como los otros cuatro miembros permanentes del Consejo de Seguridad, tiene el derecho de bloquear la acción colectiva y tiene una ventaja frecuente en sus prerrogativas. Por otra parte, la Carta no le otorga a Estados Unidos, ni a ningún otro país miembro, el poder para iniciar una acción militar, excepto en respuesta a un ataque armado. Este trato parecía aceptable para los estadounidenses en 1945, pero, aparentemente, hoy ya no es suficientemente satisfactorio para la protección de la preeminencia estadounidense. El gobierno de Washington no quiere estar limitado de este modo.

Por lo tanto, la invasión a Irak parece más un repudio a la permisa del sistema de toma de decisión del sistema de las Naciones Unidas que una apertura hacia la reforma, a menos que por reforma se entienda la reconstitución del sistema internacional bajo los lineamientos del

protectorado global estadounidense. Desafortunadamente, no se puede ser optimista al analizar la manera en que la acción unilateral en Irak afectó a la Organización de las Naciones Unidas.

#### **4.4 Consecuencias en Naciones Unidas**

La operación militar en Irak representa un cambio estructural en la comunidad internacional, ya que lo que Estados Unidos intenta es institucionalizar una forma de utilizar el poder hegemónico para promover nuevos estándares comunitarios de derecho y gobernanza. Tanto las tendencias hegemónicas como las agendas cosmopolitas tienen una larga tradición dentro del derecho internacional. Habermas y otros, argumentan que el ataque a Irak representa una desviación del camino cosmopolita y un paso para sustituir la “justificación mediante el derecho internacional” con la política del hegemonismo.<sup>76</sup>

El daño en el sistema internacional, en el derecho internacional y en la Organización de las Naciones Unidas es demasiado visible como para que pase desapercibido. Es este un buen momento para cuestionar la normatividad de la Carta de las Naciones Unidas, el papel y la función del Consejo de Seguridad, la relación entre la seguridad colectiva y la auto-defensa y el desarrollo del mismo sistema legal internacional.

La lucha dentro del Consejo de Seguridad sobre las resoluciones, la publicación de una nueva doctrina de auto-defensa muy amplia o

---

<sup>76</sup> Carsten Stahn, “Enforcement of the Collective Will alter Iraq”, p. 806

**“preventiva” dentro de la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos en septiembre del 2002, el hecho de que Washington y Londres hayan actuado utilizando la fuerza sin la autorización de Naciones Unidas y la declaración estadounidense de que el nuevo objetivo sería el cambio de régimen en Irak, perjudicaron el papel del derecho internacional, de la diplomacia de disuasión dentro la ONU en un mundo dominado por un gigante militar, que acaba de ser atacado por un actor no estatal.**

**Los acontecimientos concernientes a la guerra contra Irak en el 2003 no son tan alentadores para el futuro papel de las Naciones Unidas en la política mundial. Los hechos demostraron un punto fundamental que no ha cambiado desde 1945, el mismo punto que se demostró en Kosovo en 1999, que los miembros del Consejo de Seguridad necesita estar de acuerdo para que ese organismo funcione incluso en el sentido diplomático más que en el militar.**

**El Consejo estuvo de acuerdo hasta cierto punto, al demandar a Irak que cumpliera con las resoluciones relativas a su desarme y al establecer que si no se cumplían habría serias consecuencias.<sup>77</sup> Pero al pasar del año 2002 al 2003, la administración Bush trató de hacer que el Consejo estableciera que el tiempo para la diplomacia había terminado y que las operaciones militares eran apropiadas. Pero Washington, junto con Gran Bretaña y España, no fue capaz de obtener el consenso y los votos necesarios para lograr una nueva resolución.**

---

<sup>77</sup> Consejo de Seguridad de Naciones Unidas S/RES/1441 8 de Noviembre 2002

Similar al debate acerca de Kosovo en 1999, el Consejo de Seguridad no pudo presentar un frente unido acerca de Irak en el 2003. A diferencia de Kosovo, Washington no pudo apoyarse en la aprobación colectiva de los estados de la OTAN, porque esta organización también estaba dividida acerca de Irak, como lo estaba la Unión Europea. Estados Unidos solo pudo buscar legitimación mediante una coalición de estados, que fue mucho menos impresionante que la de la Guerra del Golfo en 1991.

Irak en el 2003 hizo aún más evidente lo que la Guerra del Golfo en 1991 y Kosovo en 1999 ya habían mostrado, que, por un lado, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad podían estar tan profundamente divididos como lo estaban en la Guerra Fría, y, por otro lado, que la única “hiperpotencia” estaba lista para utilizar su superioridad militar, aún frente a la oposición dentro del Consejo.

Un auténtico proceso de toma de decisiones multilateral, como el que se supone debe existir en el Consejo de las Naciones Unidas requiere de la voluntad de cada participante para aceptar las posiciones, percepciones y políticas que no comparte, pero que prevalecen dentro de la institución engranadas en el proceso. En el proceso previo a la invasión de Irak fue evidente que la abrumadora mayoría de los países creían que Irak no tenía un número significativo de armas de destrucción masiva o que, en caso de que las tuviera, éstas podían ser encontradas por el sistema de inspectores instituido para dicha labor. Muy pocas naciones aceptaron que existía

evidencia creíble de que las armas de destrucción masiva existían o de vínculos operacionales entre Al Qaeda y el régimen en Bagdad.

Después de la guerra en Irak, se puede constatar que la oposición dentro del Consejo estaba bien sustentada y bien argumentada; aún cuando muchos puedan decir que dicha oposición estaba dominada por ambiciones históricas, como la de Francia por ejemplo, o por cálculos políticos domésticos, como el de Alemania. La realidad es que Irak no tenía ningún vínculo substancial con Al Qaeda, no tenía armas químicas o biológicas, no tenía un programa de armas nucleares activo y no representaba un peligro inminente para la seguridad de Estados Unidos.

Pero la cuestión más importante no es quien tuvo o no la razón, sino quien decide lo que se debe de hacer. El sistema de las Naciones Unidas no falló por diferencia de opiniones, ni por falta de reglas, sino por que no se llegó a un acuerdo acerca de como aplicar las reglas existentes. La mayoría de los países desearon poder tomar una decisión conjunta, mientras que Estados Unidos y el gobierno de Gran Bretaña decidieron, desde un principio, que una vez que el discurso terminara, la decisión acerca de que hacer la tomarían ellos solos.

¿Que significa todo esto para el futuro de la Naciones Unidas? Después de haber estado limitada durante cincuenta años por la bipolaridad, ¿podrá desempeñar un papel más ambicioso como el orquestador de la paz y la seguridad internacional, o simplemente enfrentará nuevas limitaciones? La respuesta es compleja, sobretodo ahora que los recientes



eventos muestran claramente que los Estados Unidos ya no se consideran subordinados al sistema de las Naciones Unidas.

La guerra en Irak causó que se perdiera, aún más, la fe en la Organización de las Naciones Unidas. La mayoría de la opinión pública que se opuso a la guerra en Irak estaba frustrada por la incapacidad de la organización para prevenir una guerra considerada innecesaria o prematura. Por otro lado, los que favorecieron la acción militar contra Saddam Hussein se decepcionaron por que el Consejo de Seguridad no tuvo, a su parecer, el valor para hacer cumplir sus propias resoluciones.

Sin embargo, como veremos en el siguiente capítulo, cuando Estados Unidos y sus aliados necesitaron de un cuerpo con amplio apoyo nacional e internacional, regresaron a la ONU para apoyarlos en la reconstrucción del país y para obtener la legitimación que antes le había proporcionado. Esto significa que todos los países necesitan la legitimación y el apoyo de la organización de las Naciones Unidas, y que, por lo tanto, no se puede prescindir de un organismo tan importante.

Muchas son las críticas que se hacen a la organización por la falta de principio en la toma de decisiones y muchos atacan a la organización por fallar en servir a los intereses globales. Lo que no debe olvidarse es que se trata de un organismo con 191 Estados miembros; la ONU, como todas las democracias, está lejos de ser perfecta, por el contrario, es un trabajo en proceso, constantemente luchando por disminuir el hueco entre la realidad y los ideales que la crearon. El hecho de que exista ese hueco es

una razón más que suficiente para que aquellos que valoran la libertad y la paz trabajen para fortalecer a la ONU, y no para derribarla.

Sin duda, la reputación de la organización salió perjudicada después de la operación militar unilateral por parte de Estados Unidos en Irak y se hizo más evidente la necesidad de hacer que la organización sea más coherente, más eficiente, más transparente y, sobretodo, más confiable no solo para los diplomáticos representantes de los Estados miembros, sino directamente para el público en general.

La Organización de las Naciones Unidas no puede sobrevivir en el siglo XXI a menos que la gente ordinaria alrededor del mundo sienta que hace algo por ellos, no sólo ayudándolos en combatir la pobreza, las enfermedades o la erosión del medio ambiente, sino también protegiéndolos de los conflictos civiles e internacionales. Los mecanismos para el mantenimiento de la paz y la seguridad de las Naciones Unidas necesitan reformarse, no hay duda de esto; la ONU debe y puede adaptarse a las necesidades de la siguiente generación de operaciones. Parte del problema es que la ONU se ha apoyado demasiado en la experiencia de pasadas operaciones cuando trata las crisis de la post-Guerra Fría, en lugar de delinear nuevas y distintas características, para la nueva realidad mundial<sup>78</sup>.

Las Naciones Unidas son el reflejo de una estructura institucional creada en un periodo histórico que ya necesita adaptarse a los desafíos de

---

<sup>78</sup> The United Nations and Changing World Politics, p. 104

una era diferente. Un salto conceptual y operacional debe ser llevado a cabo, para obtener un nuevo balance entre la soberanía estatal y la necesidad de operaciones para mantener la paz y la seguridad efectivas por parte de Naciones Unidas.

Es indudable que los cambios ocurridos en los últimos años, y en especial en los tres primeros del siglo XXI, en el sistema de relaciones internacionales aconsejan reformar las actuales estructuras de la ONU. Nadie cree que la ONU pueda continuar con su constitución actual, porque le está fallando. Hay que darle solidez para que las Resoluciones aprobadas se cumplan y para no ser objeto de las burlas de sus propios miembros; que sea dinámica y competente con el objeto de evitar los conflictos bélicos y que las sanciones que se impongan sean cumplidas debidamente.

Pero, por encima de todo deben predominar los objetivos que sirvieron para crearla. Lo que quiero que permanezca claro es que el mundo no puede quedarse sin este foro internacional, básico para que la diplomacia actúe con fortaleza y para que la palabra y el diálogo sean los que se impongan al temible y devastador sonido de las armas. No se puede prescindir de un organismo tan importante.

## Capítulo 5. La importancia de la Organización de las Naciones Unidas

**“Solo el respeto a la ley le da legitimidad a la fuerza y fuerza a la legitimidad”<sup>79</sup>**

### 5.1 Los resultados de la guerra unilateral contra Irak

Como era previsible, Estados Unidos ganó la guerra en Irak y como era igualmente previsible, Estados Unidos pudiera estar perdiendo la paz en Irak. Cayó el detestable tirano, Saddam Hussein, “niño mimado de Reagan y Rumsfeld en los años ochenta”<sup>80</sup> pero las armas de destrucción masiva, la principal razón formal del ataque a Irak, no aparecieron por ningún lado. El principal pretexto para la guerra se volvió, más que pretexto, una mentira. El presidente Bush y sus cohortes quisieron engañar a la opinión mundial; sólo que ésta no se dejó engañar y por eso rechazó masivamente la operación militar en Irak.

El segundo pretexto para la guerra, instaurar la democracia en Irak, se volvió cada vez más complicado para las fuerzas de la coalición encabezadas por el gobierno del presidente Bush. Una vez ganada la guerra, se empezó a hacer cada vez más evidente que el gobierno estadounidense no previó que el derrumbe de Saddam Hussein iría acompañado de la pérdida de toda semblanza de orden y legalidad. Las

---

<sup>79</sup> Cita de Dominique Villepin, en Carlos Fuentes, Contra Bush, México, Aguilar, 2004, p. 136.

<sup>80</sup> Carlos Fuentes, Op. Cit., p. 121.

fallas de la inteligencia estadounidense son escandalosas, tan escandalosas como la falla para detectar e impedir el ataque del 11 de septiembre<sup>81</sup>.

Al mismo tiempo, otra imprevisión, los gastos de la ocupación aumentaban día con día. Reconstruir la red eléctrica requeriría una inversión de trece mil millones de dólares en cuatro años. El mismo tiempo y dieciséis millones más costaría restaurar los servicios de agua. Esto significa que el costo de la ocupación militar aumentaría más allá de lo planeado por el gobierno estadounidense.<sup>82</sup> El relativo aislamiento internacional de Washington y sus aliados tuvo repercusiones importantes en la posguerra, ya que, como muchos de sus críticos predijeron, sería más difícil y desafiantes que la misma guerra.

Por esta razón, el presidente Bush y sus aliados, con gran cinismo y contrición ninguna, apelaron después a la ayuda internacional para la reconstrucción de Irak, el Irak que ellos mismos destruyeron, sin la autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y sin el apoyo de la mayoría de la opinión pública mundial. El desafío a la autoridad del Consejo de Seguridad no vino sin consecuencias. Las advertencias y los votos de países como Francia, Alemania y Rusia no fueron escuchados por Estados Unidos y sus aliados e incluso, a veces, fueron satanizados. Pero después de darse cuenta que, para la reconstrucción en Irak necesitaba la ayuda y la legitimación de la ONU, de

---

<sup>81</sup> Ver Capítulo 3

<sup>82</sup> Carlos Fuentes, Op. Cit., pp. 122-123.

Europa y de la comunidad internacional en su conjunto, la coalición liderada por Estados Unidos, regresó al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para legalizar su aventura bélica.

Dos años después de haber ignorado a la mayoría de los miembros del Consejo de Seguridad, Estados Unidos y su coalición, se vieron obligados a regresar a la ONU y al muy estropeado orden multilateral. Algunos de los miembros del Consejo de Seguridad, de buena fe, pueden considerar que Estados Unidos, al pedir que la ONU participe en el proceso de reconstrucción iraquí, intenta regresar al orden multilateral que mantuvo la paz relativa durante los pasados cincuenta años. La realidad es que Irak es la bandera misma de la política exterior unilateral de Estados Unidos, que no va a ser modificada, al menos por otros cuatro años. Que la Casa Blanca quiera presentar este regreso a la ONU como un éxito político que justifica la guerra y la ocupación de Irak, es, sin duda, un engaño más que el presidente Bush le ofrece a la comunidad internacional.

Después del conflicto, el Consejo utilizó su poder para “legalizar” la ocupación de la posguerra, mediante la Resolución 1483<sup>83</sup>, para neutralizar el proceso de gobernanza y construcción estatal en Irak mediante el establecimiento de la Misión para la Asistencia en Irak de las Naciones Unidas, en la Resolución 1500<sup>84</sup>, y para restaurar la seguridad al autorizar la presencia militar multinacional, con la Resolución 1511<sup>85</sup>. El

---

<sup>83</sup> Consejo de Seguridad de Naciones Unidas S/RES/1483, párrafos 4 y 8.

<sup>84</sup> Consejo de Seguridad de Naciones Unidas S/RES 1500, párrafo 2, agosto 14, 2003

<sup>85</sup> Consejo de Seguridad de Naciones Unidas S/RES 1511, párrafo 13.

**ejercicio de estas tres diferentes funciones demuestra de manera convincente que el Consejo de Seguridad es todo menos “irrelevante” u “opcional”, como Estados Unidos lo calificó antes de iniciar la operación militar en Irak. Finalmente, con la Resolución 1546<sup>86</sup> aprobada unánimemente por el Consejo de Seguridad el 18 de junio del 2004 asume el *desideratum* de un Irak libre y soberano al final de un proceso político que va del gobierno provisional a las elecciones en enero del 2005 para una Asamblea Nacional de Transición y, finalmente, a elecciones para un gobierno permanente en el año 2006.**

**Esta resolución fue una propuesta inicial del presidente de Francia, Jacques Chirac y del ejecutivo ruso, Vladimir Putin; por lo que, contrario a lo que Washington quiere mostrar, son los Estados Unidos y el Reino Unido los que se han acercado a las posiciones de Francia, Alemania y Rusia, y no lo contrario. En este sentido, esta Resolución es un triunfo de la “vieja Europa”.**

**Lo que queda claro con esta nueva resolución es la aceptación de que para que la transición política en Irak tenga más posibilidades de éxito verdadero, deberá estar conducida por los propios iraquíes, con la ayuda no de las fuerzas de ocupación, sino de la comunidad internacional en su conjunto, encabezada por las Naciones Unidas.**

**Sin embargo, el documento no fue tan lejos como hubiera sido deseable en cuanto al papel efectivo de la ONU como conductora y supervisora del**

---

**<sup>86</sup> Consejo de Seguridad de Naciones Unidas S/RES 1546, 18 de junio del 2004**

proceso iraquí, dándole preeminencia a la relación entre el gobierno (o los sucesivos gobiernos) de Bagdad con la “fuerza multinacional” armada, cuya mayoría son efectivos de Estados Unidos. Pero lo que resulta innegable que el Consejo de Seguridad hizo bien en apoyar la principal meta deseable, un Irak soberano.

“La *hubris*, el orgullo desmedido, se paga caro.”<sup>87</sup> Cuando el presidente Bush se lanzó a la guerra contra Irak dijo: “Con nosotros o contra nosotros. No tiene importancia. Los Estados Unidos pueden y quieren actuar solos.” Condoleeza Rice le hizo eco. “Los Estados Unidos, afirmó, sólo atienden a sus intereses nacionales, no a los de una ilusoria comunidad internacional”. La soberbia estadounidense se tradujo en actos fatales para la “ilusoria” comunidad internacional. Una guerra injusta e innecesaria ha conducido a una posguerra larga y costosa.

“Una guerra innecesaria”, fue el título de un artículo publicado de John Mearsheimer y Stephen Walt<sup>88</sup>, dos exponentes de la doctrina del realismo de las relaciones internacionales. Con base en el realismo, los autores indican que la razón para juzgar que la invasión a Irak y el derrocamiento de Saddam Hussein por Estados Unidos no era inevitable. Su opinión descansa en un argumento importante; que Saddam Hussein sí hubiera respondido a una política de disuasión, como lo había comprobado su comportamiento durante los últimos treinta años. La disuasión hubiera

---

<sup>87</sup> Carlos Fuentes, *Op. Cit.*, p. 134.

<sup>88</sup> Mearsheimer John y Walt Stephens, “An Unnecessary War”, *Foreign Policy*, Febrero 2003, pp. 50-59.



funcionado en Irak, como funcionó, en su oportunidad, el caso de la Unión Soviética.

Sin duda es cierto, como argumentan los autores, que Estados Unidos, con su capacidad militar y política, tenía el poder para disuadir a Hussein, impidiendo que iniciara actos de agresión en contra de sus vecinos y que utilizara las armas químicas o biológicas, que se suponía que tenía. Además de que, argumentan Mearsheimer y Walt, en el supuesto de que hubiera tenido las armas de destrucción masiva en su poder, Irak no se las hubiera entregado a una organización terrorista como Al Qaeda o alguna otra. Los autores argumentan que Osama Bin Laden es un fundamentalista radical y Hussein se había dedicado a reprimir con saña todo movimiento fundamentalista dentro de sus fronteras. La mala relación entre un Irak laico y el integrismo de Al Qaeda es una evidencia clara de la falta de vinculación entre los ataques del 11 de septiembre y el gobierno de Saddam Hussein..

Para estos autores, la simple lógica, así como la evidencia histórica hacían patente que una rigurosa política de contención hubiera tenido mayor éxito, simplemente porque Estados Unidos y sus aliados regionales son infinitamente más poderosos que Irak y este poder siempre será un disuasivo fundamental para contener cualquier tipo de "aventurismos". Por lo tanto, el uso de la fuerza resultaba del todo innecesario.

Estados Unidos decidió abandonar las políticas de disuasión y contención, desdeñó a la autoridad competente, el Consejo de Seguridad

de la ONU, pasó por alto el principio de la guerra como último recurso. Y sus razones para ir a la guerra fueron cayendo una tras otra. Saddam Hussein no tenía armas de destrucción masiva; desacreditado este pretexto, se invocó la necesidad de derrocar al tirano e instaurar la democracia en Irak.

Lo que nunca quedó claro es ¿por qué Saddam Hussein y no otro de las docenas de tiranos en este mundo? Pero lo que queda muy claro es que Estados Unidos y su coalición no pudieron instaurar la democracia tan fácilmente como pensaron, no pudieron asegurar la transición política en Irak, y mucho menos, pudieron asegurar que se le de voz a todas las fuerzas importantes de Irak: religiosas y laicas, tribales y nacionalistas. Para que la transición política en Irak tenga más posibilidades de éxito verdadero, deberá estar conducida por los propios iraquíes, con la ayuda no de las fuerzas de ocupación, sino de la comunidad internacional en su conjunto, encabezada por las Naciones Unidas.

## **5.2 La solución: el fortalecimiento del sistema de las Naciones Unidas**

“El interés nacional, particularmente el de las súper potencias, ha ganado últimamente sobre las obligaciones contraídas en los tratados internacionales. Esta es una característica particular de esta época de políticas pragmáticas de poder. Es como si el derecho internacional, algo que siempre fue un mito cultural, ha sido desmitologizado. Parecería que esta no es una época en la que los hombres de estado actúan guiados por

principios simplemente porque es de caballeros actuar de ese modo. Sino que viven del mismo poder... es un negocio costoso y intimidador.”<sup>89</sup>

El sistema de la posguerra que en un momento parecía brillante, personificado en la Carta de las Naciones Unidas, había estado basado en la suposición del respeto recíproco de los estados por el derecho y la negociación internacionales como su resistente escudo contra el prospecto de mutua destrucción asegurada en una era nuclear.

En el nuevo milenio, después de una década de “romance” con algo que se aproximaba a un comportamiento estatal respetuoso con la ley, el sistema basado en la ley nuevamente se encuentra en peligro de ser desmantelado. En su lugar se quiere ofrecer un modelo que hace que la seguridad internacional dependa totalmente del poder supremo y la discreción de Estados Unidos y libera al único súper poder de cualquier atadura con el derecho internacional y de las obligaciones de la diplomacia multilateral institucionalizada, personificadas en la Organización de las Naciones Unidas.

El marco del derecho está empezando a moldearse de acuerdo a los intereses del poder mundial con mayor influencia. La manifestación más reciente de la creciente manipulación estadounidense del marco multilateral del sistema de seguridad colectiva es su respuesta a los eventos del 11 de septiembre. Esto sin mencionar los ejemplos más

---

<sup>89</sup> Thomas M. Franck, *Who killed Article 2 (4)? or: Changing Norms Governing the Use of Force by States*, 64 *American Journal of International Law* pp. 809-836 (1970) en Thomas M. Frack, “What happens Now? The United States after Iraq”, *The American Journal of International Law*, vol. 97, no.3, (jul. 2003) p. 607.

prominentes como la excepción de las fuerzas de mantenimiento de la paz estadounidenses de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, la oposición de Washington al Protocolo de Kyoto y el cambio climático y la nueva doctrina preventiva de auto defensa expresada en la estrategia de Seguridad Nacional.

La operación contra Irak, que se condujo bajo el manto de auto-defensa, reduciendo la participación del Consejo de Seguridad de la ONU al mínimo<sup>90</sup>, encaja perfectamente en esta “marginalización” e “instrumentación” del sistema de seguridad colectiva. La adopción de la resolución 1441 fue opacada por las amenazas abiertas por parte de Estados Unidos al calificar al sistema de seguridad colectiva de “opcional” o “irrelevante”.<sup>91</sup>

Naturalmente, el terrorismo internacional debe ser combatido y sancionado provenga de donde provenga, pero tanto su definición como las medidas que se adopten para prevenirlo o eliminarlo, deben surgir de un consenso universal, a través de la Organización de las Naciones Unidas. Durante más de cuarenta años “la ONU ha sido, en el peor de los casos, hoja de parra pero, en el mejor, una instancia jurídica y política indispensable, incluso para las grandes potencias nucleares; se trata, en todo caso, de un sistema perfectible, experimentado e irrenunciable.”<sup>92</sup> La

---

<sup>90</sup> Res. 1368. (Sep 12, 2001); Res. 1373 (Sep 28 2001), en Carsten, *Op. Cit.*, p. 807

<sup>91</sup> George Bush, Address to the United Nations General Assambly in New York City, 38 *Weekly Comp. Pres. Doc.* 1529, 1532 (2002) en Carsten, *Op. Cit.*, p. 88

<sup>92</sup> *Ibid.*, p. 147.

tan menospreciada Organización de las Naciones Unidas es el camino, incierto quizá, pero único.

La lucha contra el terrorismo exige la más amplia cooperación internacional, no sólo para identificarlo sino para cortar las fuentes de financiamiento e impedir las actividades públicas o clandestinas de los representantes del terrorismo, simplemente porque son actividades reñidas con la moral y los principios elementales del Derecho Internacional Humanitario.

La humanidad ha llegado a una encrucijada. Por un lado, el terrorismo asuela y amenaza y, por otro, la primera potencia mundial, prevalida de su innegable poder militar, económico y político bombardea y destruye ciudades y pueblos, mata por centenas en verdaderos actos genocidas, crímenes de guerra y violación de los derechos humanos por sus tropas. Pero, finalmente el terrorismo no se combate con mayores acciones de terror que provocan odios incontenibles.<sup>93</sup>

“El terrorismo sólo puede ser vencido mediante la cooperación global que atienda los agravios que son su caldo de cultivo.”<sup>94</sup> Para luchar contra el terrorismo, se deben estudiar y entender las causas que lo originan y entre ellas el surgimiento del terrorismo económico debido a las políticas del FMI, a la corrupción de los sistemas financieros y las políticas de las

---

<sup>93</sup> Ver Capítulo 3

<sup>94</sup> Fernando Henrique Cardoso ante la Asamblea Nacional Francesa, en Carlos Fuentes, Op. Cit., p. 136.

transnacionales convertidas en brazos de dominación imperial que, en conjunto, siembran de miseria a nuestros pueblos.<sup>95</sup>

Resulta inadmisibile que se deje al arbitrio de la única súper potencia, la lucha contra el terrorismo internacional porque siempre será una decisión unilateral y de extremo peligro para la supervivencia de la humanidad. El combate al terrorismo internacional debe provenir de pactos, tratados y convenios internacionales, bajo el patrocinio de la ONU.

De hecho, la misma guerra estadounidense en Irak desacredita a la guerra contra el terrorismo. Estados Unidos se fue a la guerra contra un tirano sin ningún vínculo comprobado con Al Qaeda o con Osama Bin Laden, aplazando la lucha contra los terroristas y dándoles la oportunidad de hacerse fuertes y golpear a España y Marruecos, por ejemplo.

Resulta igual de inadmisibile el discurso del Presidente Bush que amenaza con invadir a cualquier país que considere un peligro para Estados Unidos. Las consecuencias son impredecibles. Frente a esta realidad, es urgente que Naciones Unidas debata y apruebe un tratado internacional de lucha contra el terrorismo.

“Debe elaborarse y ratificarse una convención internacional contra el terrorismo, una convención que no sólo clarifique ideas y conceptos, sino que también coloque la persecución de los terroristas sobre una base jurídica, es decir, creando un espacio jurídico universal, unificando lo que, entre otras cosas, supone que el estatuto del Tribunal Internacional sea

---

<sup>95</sup> Ver Capitulo 3

ratificado por todos los países, incluyendo a Estados Unidos. El objetivo sería establecer que el terrorismo sea punible en todo el mundo como crimen contra la humanidad. Los países que rehúsen participar en esta convención deben quedar expuestos al potencial sancionador global de todos los demás países del mundo”.<sup>96</sup>

Para avanzar en este esquema de interdependencia política se debe profundizar el sistema de las Naciones Unidas, el foro internacional creado al finalizar la Segunda Guerra Mundial, que supuso la igualdad de los Estados, sirvió de marco para la descolonización, para la puesta en marcha de las reformas de las instituciones internacionales y “más aún, suministró una concepción valiosa, a pesar de todas sus limitaciones, de un nuevo orden mundial basado en el acuerdo de los gobiernos y, en circunstancias propicias, de una entidad supranacional en defensa de los derechos humanos en los asuntos mundiales”.<sup>97</sup>

Este esquema cuestionaba la estructura de la sociedad de los estados soberanos, mediante un apego a las normas impuestas por el derecho internacional, “el favorecimiento del proceso de internacionalización en la elaboración de las decisiones políticas, la transnacionalización de la seguridad y de los dispositivos de seguridad a escala global, el desarrollo de movimientos sociales que desarrollen perspectivas globales, todo esto

---

<sup>96</sup> Ulrich Beck, “El silencio de las palabras”, *El País*, 16 de septiembre del 2001, en Hugo Fazio Vengoa, El mundo después del 11 de septiembre del 2001, Colombia, Alfaomega, 2002, pp. 133-134.

<sup>97</sup> David Held, *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós, 1997, p. 116 en Hugo Fazio Vengoa, Op. Cit., p. 134.

en un contexto de mayor intensificación de la economía global y las comunicaciones".<sup>98</sup>

Pero para ello, se requiere una transformación profunda de la lógica que subyace en el sistema de las Naciones Unidas, porque esta organización sigue reproduciendo un centralismo jerárquico del tipo de la Santa Alianza, que concentra el poder en las grandes potencias y tiende a perpetuar el status quo.<sup>99</sup> Esto último es tanto más urgente "cuando la desvalorización de los Estados no ha dado lugar a la aparición de arquitecturas mundiales de recambio, ni está consolidándose una sociedad civil internacional que sustituya el ordenamiento mundial articulado en torno a los Estados más poderosos."<sup>100</sup>

Lo que se necesita es un movimiento a favor de la justicia y legitimidades globales, no estadounidenses, cuyo objetivo sea establecer el sistema de derecho en lugar de la acción unilateral violenta y promover el entendimiento entre comunidades en lugar de terror. En este sentido, "la gran tarea consiste en eliminar los obstáculos que nos están impidiendo avanzar hacia un mundo cosmopolita."<sup>101</sup>

La nueva legalidad no debe asumir un esquema formal, sino real, que vincule los órganos y las organizaciones que actúan en la arena internacional y que sirven de fundamento a la interdependencia a nivel

---

<sup>98</sup> Hugo Fazio Vengoa, *Op. Cit.*, p.134

<sup>99</sup> Ver Capítulo 1

<sup>100</sup> Hugo Fazio Vengoa, *Op. Cit.*, p. 134

<sup>101</sup> David Held y Mary Kaldor, "Aprender de las lecciones del pasado", *El País*, 8 de octubre del 2001, en Hugo Fazio Vengoa, *Op. Cit.*, p. 136.



político con los sectores cosmopolitas locales.<sup>102</sup> Es decir, se necesita el fortalecimiento de las instituciones, como Naciones Unidas, que hagan posible la democracia, la tolerancia y el respeto, práctica en las cuales entra a actuar, participar y expandirse, una sociedad civil, único soporte real que puede contribuir a la prevención de los conflictos anteriores.

### 5.3 El futuro de la Organización y su importancia en el sistema internacional

La credibilidad de la Organización de las Naciones Unidas se deterioró aún más cuando Estados Unidos deliberadamente ignoró a la organización y decidió actuar unilateralmente; por un lado, ignorando los principios básicos del derecho internacional, es decir la no intervención, la libre determinación de los pueblos, la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o uso de la fuerza, y por otro, deliberadamente pasando por alto la diplomacia como instrumento principal en la solución de controversias internacionales.

Sin embargo, tras lograr la ocupación de Irak, EUA y sus aliados vuelven a recurrir a Naciones Unidas para la reconstrucción del país y para obtener la legitimación que la organización antes le había proporcionado. El año pasado, cuando la coalición quiso transferir el poder a un gobierno iraquí interino, nuevamente regresó a la ONU buscando ayuda y legitimación. Estados Unidos y sus aliados saben que únicamente

---

<sup>102</sup> Hugo Fazio Vengoa, Op. Cit., p. 137

si la ONU está involucrada en su elección, el nuevo gobierno sería aceptado como legítimo y soberano.

Si bien no es directamente la ONU la que está a cargo de la construcción del nuevo orden en Irak, la organización si ha tenido un papel importante. Este año, hace sólo algunos meses, Estados Unidos y su coalición buscaron la ayuda de la ONU para organizar las elecciones. La ONU ayudó a redactar la ley electoral y la ley sobre los partidos políticos, a elegir y entrenar a los miembros de la comisión electoral independiente y a cientos de organizadores electorales (quienes a su vez entrenaron a otros miles), y a redactar las listas de los votantes.

La organización también estuvo ahí para aconsejar acerca de cómo debía ser la conducta de las elecciones, el conteo de votos y el anuncio de los resultados.<sup>103</sup> No sólo porque la ONU cuenta con la experiencia necesaria, sino, aún más importante, por la legitimación que su presencia aporta.

Esto solo nos demuestra que incluso el país hegemónico, la “hiperpotencia”, necesita la legitimación y el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas y de los demás países miembros del Consejo de Seguridad. Por lo tanto, es evidente que ni siquiera la súper potencia puede actuar en solitario, no se puede prescindir de un organismo tan importante como Naciones Unidas.

Ahora los iraquíes tienen su propia Asamblea Nacional Transnacional y se espera que pronto tengan un gobierno electo responsable. La asamblea

---

<sup>103</sup> Koffi A. Annan, Secretario General de la ONU, Why the UN Matters, Marzo 2005.

tiene que redactar una constitución aceptable para todos los iraquíes y el gobierno tiene que lidiar con sus más violentos oponentes ganando la confianza de los grupos que no votaron en las elecciones, principalmente los árabes suníes, e incorporarlos en el proceso político.

En estos asuntos tan apremiantes, la ONU también puede ayudar; puede aconsejar en la redacción de la constitución; puede llegar a los grupos que no se presentaron en las elecciones, para incitarlos a perseguir sus objetivos mediante una negociación pacífica y el diálogo; y, finalmente, puede convocar a la comunidad internacional para que, en un esfuerzo conjunto, ayude en la reconstrucción de Irak y a curar las heridas de la guerra.

Precisamente por que la ONU no estuvo de acuerdo con la operación militar en Irak, actualmente tiene mucha más credibilidad con y una mayor posibilidad de acceso a los grupos iraquíes que tienen que unirse al nuevo proceso político para que la paz pueda prevalecer. En este sentido, la ONU puede ser útil al ser percibida como una organización independiente e imparcial; y no como un simple instrumento o una prolongación de la política exterior estadounidense.

Una Organización de las Naciones Unidas fuerte es de vital importancia para la humanidad. No sólo por las operaciones de paz que lleva a cabo muchos en países trastornados por la guerra alrededor del mundo y los miles de millones de gente desamparada y hambrienta, a quienes la ONU

está brindando alivio.<sup>104</sup> Sino, aún más importante, porque el mundo necesita un foro donde las naciones más débiles tengan la facultad de ejercer algún control sobre la única gran potencia. Las instituciones, como Naciones Unidas, proveen a los estados de certidumbre y confianza para que la cooperación internacional sea posible.

Siguiendo los postulados del liberalismo institucional, se puede argumentar que a pesar de la anarquía existente en el sistema internacional y los estados tienden a comportarse egoístamente, como lo argumentan los realistas, la cooperación internacional es posible. De acuerdo con la visión liberal se vuelve racional cooperar cuando el “juego” se repite, es decir cuando los estados interactúan históricamente en repetidas ocasiones y se van conociendo y se dan cuenta que cooperando obtienen mayores beneficios. Las instituciones, como Naciones Unidas, desempeñan un papel muy importante, ya que crean incentivos para cooperar al eliminar obstáculos y creando un ambiente de mayor certitud.

Claro que esto requeriría que alguien le recuerde a Estados Unidos que son parte de esta organización, que ellos mismos crearon, que tienen que actuar en consecuencia y que están vinculados por las resoluciones que se adoptan en el Consejo de Seguridad. El problema es que la hegemonía, por definición, entra en tensión con el concepto de igualdad; los hegemones nunca han permitido que su poder sea restringido por la ley.<sup>105</sup> Cualquier

---

<sup>104</sup> Loc. Cit.

<sup>105</sup> “Cuando Gran Bretaña gobernaba los mares, Whitehall se opuso a los límites sobre el uso de la fuerza para ejecutar sus bloqueos navales, límites que estaban vigorosamente

sistema dominado por un “hiperpoder” tendrá grandes dificultades para mantener o establecer un autentico estado de derecho. Este es el gran dilema que actualmente enfrenta la comunidad internacional.

Lo que ayudaría es demostrar que incluso los mismos intereses de Estados Unidos estaría mejor cuidados, si éste se apegara por completo al sistema de las Naciones Unidas.<sup>106</sup> El sistema de la ONU es lo suficientemente flexible como para acomodar nuevos y genuinos imperativos de seguridad, así como valores cambiantes, incluyendo una balanza cambiante entre los derechos soberanos y las responsabilidades de la comunidad mundial.<sup>107</sup>

Desde un punto de vista constructivista<sup>108</sup>, lo importantes es que los demás estados continúen tomando el sistema de las Naciones Unidas como una autoridad, y que Estados Unidos se de cuenta de que se beneficiaría, como los demás países, de una disciplina auto-impuesta de adherencia al sistema de la Carta de las Naciones Unidas gobernando el uso de la fuerza. Dicha disciplina voluntaria superaría la ausencia de los límites geopolíticos asociados con los excesos de poder en un mundo unilateral. También funcionaría contra las tendencias de los Estados

---

apoyados por los recién creados Estados Unidos y otros estados débiles” en Michael J. Glennon, “Why the Security Council Failed?”, Foreign Affairs, Mayo/Junio 2003

<sup>106</sup> Una opinión más general de los beneficios que surgen de un enfoque orientado en el derecho está bien explicado en Nicole Deller, Arjun Makhijani y John Burroughs, eds., Rule of Power or Rule of Law?, 2003.

<sup>107</sup> Ver Oscar Schachter, In Defense of International Rules on the Use of Force, 53, U. CHI. L. Rev. 113 (1986)

<sup>108</sup> El constructivismo es un enfoque de la realidad política y legal que pone un énfasis decisivo en las percepciones mentales dominantes acerca de una serie de condiciones dadas, que esas percepciones sean o no acertadas como compartidas por otros puntos de vista. Ver Alexander Wendt en Social Theory of International Politics, 1999.

Unidos y otros países que dependen demasiado en la superioridad militar, lo que alienta la formación de alianzas defensivas, y posiblemente carreras armamentistas. El derecho internacional es lo suficientemente flexible para permitir que Estados Unidos, y otros países satisfagan sus necesidades de seguridad. Más allá de esto, ni los valores estadounidenses ni sus objetivos estratégicos deben servir para validar el uso de la fuerza que no puedan obtener el apoyo necesario en el Consejo de Seguridad.

Si tomamos en cuenta el curso de la política estadounidense en la última mitad del siglo, la adherencia al sistema de las Naciones Unidas con respecto al uso de la fuerza hubiera podido evitar las peores fallas políticas, incluyendo la de Vietnam. Las desviaciones del sistema de prohibiciones de la Carta de la ONU en cuanto al uso de la fuerza no han tenido un éxito claro. La fuerza de los Estados Unidos, en el combate al terrorismo, hubiera venido de la autoridad moral conseguida por su legitimidad y respeto al Derecho Internacional. La confianza del mundo le hubiera facilitado un liderazgo natural. Pero hoy aparece más como un peligro para la paz que como garantía de la misma

Estados Unidos debe ser persuadido de que sus intereses están mejor atendidos y sus valores que tanto buscan promover, la libertad y la democracia, se realizarán de una mejor manera mediante la persecución de una política exterior orientada en la ley. "La adherencia al sistema de las Naciones Unidas es la mejor política, si se entiende como lo contrario a un antecedente jurisprudencial legalmente esclavizador o cínicamente

nihilista.”<sup>109</sup> La ley puede ser “estirada” cada vez que nuevas necesidades surjan, pero el estiramiento debe hacerse de acuerdo, en lo posible, con los procedimientos y las normas contenidas en el sistema de las Naciones Unidas, mediante una explicación persuasiva factual y doctrinalmente de porque una instancia en particular de estiramiento está justificada. Ese tipo de actitudes “constructivistas” y positivas ayudarían a renovar la confianza en la organización.”<sup>110</sup>

Sólo si Estados Unidos entiende que el abandono del unilateralismo no supone la renuncia al liderazgo; por el contrario, éste exige un compromiso con la organización internacional; si Washington es capaz de escuchar y trabajar con los demás y asumir su liderazgo de manera responsable, se puede lograr un verdadero avance. El próximo septiembre 2005, cuando los líderes de todo el mundo viajen a la Cumbre en Nueva York, hay una nueva oportunidad para hacer que la ONU se revitalice y sea más útil.

Se necesita de la ONU para que actúe como árbitro en los conflictos internacionales e intente preservar la paz y seguridad internacionales. Mientras la comunidad internacional no pueda construir mecanismos multilaterales de resolución de estos temas a partir de un “poder legítimo de policía supremo”, serán los poderosos los que continúen manejando unilateralmente el régimen y el orden.

---

<sup>109</sup> Richard A. Flak, What future for the UN Charter System of War Prevention?, The American Journal of International Law, vol. 97, 2003, p. 597

<sup>110</sup> Ibid., p.598

## **Conclusiones**

**El orden internacional que se creó a partir de 1945, con la Organización de las Naciones Unidas como piedra angular tiene dos principios sobresalientes: en primer lugar, el multilateralismo como base de la cooperación internacional y, en segundo lugar, la interdicción de la guerra preventiva a favor de la negociación diplomática hasta el límite de la guerra autorizada. Con todos sus defectos, este orden prevaleció y mantuvo una paz relativa mientras el mundo se dividió políticamente en dos grandes bloques durante el periodo de la Guerra Fría.**

**Estados Unidos fue el principal impulsor de este nuevo orden internacional, y paradójicamente, este país es el mismo que, más de cincuenta años después quiere acabar con él. Al desaparecer la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS), Estados Unidos quedó como la única gran potencia mundial. Con la gran tentación del poder absoluto, Estados Unidos acrecentó el ejercicio unilateral y desmesurado de su inmenso poder, utilizando a la ONU únicamente cuando conviene a sus intereses.**

**Esta situación no se da a partir de la respuesta a la agresión terrorista del 11 de septiembre, sino desde mucho antes con un profundo desprecio por los acuerdos internacionales sobre el medio ambiente (el Protocolo de Kyoto), la justicia internacional (la Corte Internacional de Justicia) o la no proliferación de armas (el Tratado Antibalístico ABM). El ataque terrorista**



del 11 de septiembre, solo vino a darle a Estados Unidos la excusa perfecta para acrecentar el ejercicio unilateral y desmesurado de su poder: la lucha contra el terrorismo lo justifica todo dentro y fuera de Estados Unidos. Estados Unidos son la última gran esperanza de la humanidad, en palabras del presidente George W. Bush: Con nosotros o contra nosotros.

El gobierno del presidente Bush rompió la alianza atlántica al decidir invadir Irak sin la autorización del Consejo de Seguridad, iniciando una guerra innecesaria, y sobretodo ilegal, ya que violaba y desafiaba los principios de la Carta de las Naciones Unidas. "Alemania y Francia no votaron contra Estados Unidos (en el Consejo de Seguridad); votaron a favor del derecho; votaron a favor de la ONU conculcada por el sabotaje a las inspecciones de armas y el descubrimiento de que no había tales."<sup>111</sup>

El gobierno de Bush descubrió que era fácil derrotar a Sadam Hussein, pero difícil ocupar Irak. Después de la victoria en la guerra, el vacío dejado por la caída de Sadam Hussein lo ha ocupado la guerra civil provocada por las hondas diferencias étnicas, religiosas, tribales. Estados Unidos tuvo que recurrir a la ayuda de Naciones Unidas para que les proporcionara la legitimidad de la que carecían y preparara las elecciones que los estadounidenses necesitaban para justificar la caída de Hussein y la presencia de las tropas de ocupación engalanadas como tropas de liberación. A pesar de que los iraquíes votaron, la guerra civil continúa y esto sólo demuestra la urgencia de la retirada del ejército estadounidense.

---

<sup>111</sup> Carlos Fuentes, "¿Hacia un nuevo contrato internacional?", p.1

La premisa de la “revolución de Bush” de que la seguridad estadounidense descansaba en un Estados Unidos sin ataduras legales a compromisos internacionales de base multilateral, estaba equivocada. Esta premisa hubiera sido correcta si el ejercicio unilateral del poder estadounidense hubiera alcanzado los objetivos mayores de la política exterior norteamericana. Pero incluso el tema principal de la política exterior de Washington, el combatir al terrorismo, requiere de la colaboración internacional. De hecho, un Estados Unidos sin ataduras multilaterales, es un Estados Unidos menos seguro.<sup>112</sup>

La lección es clara: lejos de demostrar el triunfo del poder unilateral de Estados Unidos, la guerra en Irak demostró la importancia de basar la política exterior estadounidense en una mezcla de poder y cooperación.<sup>113</sup> Los aliados y amigos de Estados Unidos tal vez no sean capaces de evitar que éste decida unilateralmente sobre los temas de la agenda internacional, pero tampoco necesariamente van a estar dispuestos a ayudarlo. De hecho, mientras más se cuestionen las prioridades, los propósitos y el poder de Estados Unidos, menos influencia tendrá en la comunidad internacional.

“Cuando Estados Unidos surgió de la Segunda Guerra Mundial como el poder predominante en el mundo, podría haber impuesto un imperio conmensurado con su poderío, y nadie lo hubiera podido prevenir. Pero Franklin Roosevelt y Harry Truman escogieron no hacerlo. Reconocieron

---

<sup>112</sup> Ivo. H. Daalder y James M. Linds, *Op. Cit.*, p. 195

<sup>113</sup> *Ibid.* p. 197

que el poder de Estados Unidos sería más aceptado, y por lo tanto más efectivo y duradero si se utilizaba en alianzas e instituciones multilaterales (...) Así fue como crearon la Organización de las Naciones Unidas (...) No fue solo su victoria en la guerra, sino también su magnanimidad en la paz, lo que hizo que el siglo XX fuera de Estados Unidos. (...) Durante la Guerra Fría, las instituciones internacionales, en especial Naciones Unidas, fueron un medio crucial para ejercer la autoridad estadounidense, ya que vinculaban a los demás países en el orden mundial al estilo estadounidense (...) Pero el presidente Bush decidió construir un imperio basado solo en el poder unilateral estadounidense, en lugar de basarlo en el consenso y la colaboración. Su dependencia en el poder militar probó ser extraordinariamente efectivo para derrotar enemigos, pero mucho menos efectivo para construir bases duraderas para la paz y la prosperidad, (de las que también se beneficiaría Estados Unidos).<sup>114</sup>

¿Cuál es la perspectiva? ¿Estados Unidos va a contribuir en la construcción de un nuevo orden internacional, o va a empeñarse en el ejercicio unilateral del poder, la guerra preventiva y el maniqueísmo selectivo? No basta la retórica de la democracia y la libertad invocada una y otra vez. “Si no ahora, entonces dentro de cuatro años, Estados Unidos tendrá que optar por estar solos aunque mal acompañados o unidos pero bien acompañados. El futuro va en ello”<sup>115</sup>

---

<sup>114</sup> Ibid., p 197.

<sup>115</sup> Ibid., p. 3.

Es deseable que Estados Unidos recupere la voluntad de emplear su extraordinaria fuerza en cooperar multilateralmente en el avance y equilibrio de la legalidad internacional y el desarrollo económico. La mejor defensa de la democracia norteamericana se encuentra en el ejercicio de la misma y en su extensión a las medidas de cooperación internacional denegadas por la actual administración: la Organización de las Naciones Unidas, la Corte Penal Internacional emanada del Convenio de Roma, el Protocolo de Kyoto y el Tratado ABM, entre otros. Los Estados Unidos se han victimado a sí mismos dándole la espalda a la mejor defensa contra el terror, que son el derecho y la razón.

“Para salir del berenjenal de su propia hechura, Estados Unidos tendrá que apoyar la agenda de un nuevo contrato internacional, un nuevo contrato de la ONU para el nuevo milenio, cuyos capítulos imprescindibles serán ecología, calentamiento global, erosión, derechos de las mujeres, derechos de las minorías, programas de desarrollo para la educación, la salud, el combate al hambre y por encima de todo, la afirmación de un estado de derecho internacional cuyo brazo ejecutivo debe ser el Consejo de Seguridad y su brazo judicial, la Corte Internacional de Justicia.”<sup>116</sup>

El siglo XXI, que debutó con violencia, parece una prolongación del siglo XX, el de la peor violencia porque utilizó los avances científicos y tecnológicos. Nadie escapó al estigma de la violencia del siglo XX, ni los Estados Unidos, ni Rusia, ni Europa, ni el llamado Tercer Mundo.

---

<sup>116</sup> Loc. Cit.

Confío en que la mirada sobre lo pasajero, la respuesta unilateral de Estados Unidos a los ataques terroristas del 11 de septiembre, deje en claro la mirada sobre lo permanente: la necesidad de restaurar el orden internacional de base multilateral y jurídicamente confiable, abocado a resolver los conflictos políticos mediante la negociación diplomática y los conflictos sociales mediante la solidaridad internacional. Un orden internacional creado por todos, no por la supremacía de la gran potencia.

Resulta necesario edificar un mundo en el que el poderío militar y las políticas de mano dura cuenten menos que un poder blando asentado en la fortaleza económica; un orden mundial donde las instituciones y el derecho internacionales importen más que la voluntad de un solo país; donde ningún estado, por más poderoso que sea, se sienta con derecho de emprender acciones unilaterales; donde todas las naciones, independientemente de su poder, gocen de los mismos derechos y la misma protección en virtud de unas reglas de juego consensuadas internacionalmente.

“Todos los techos son de vidrio. Ahora hay que construir azoteas donde se pueda salir a tomar el sol sin temor de que nos caiga una bomba o nos atraviese un Boeing. Pero para ello se necesita una planta baja con salón de clases, con cocina y dormitorios sin miedo. Se necesita un hogar humano con cimientos de educación, salud, justicia y amor.”<sup>117</sup>

---

<sup>117</sup> Carlos Fuentes, *Contra Bush*, p.54

## **Bibliografía**

**Achcar, Gilbert, La nouvelle guerre froide: Le monde après le Kosovo, Paris, Presses universitaires de France, 1999.**

**Annan, Kofi A., Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, Why the UN Matters, Marzo 2005.**

**Auger, Iván, ed. y Frida Modak, coord., 11 de septiembre de 2001, Buenos Aires, Grupo Editorial Lumen, 2001.**

**BBC Mundo, Especiales: 11 de septiembre del 2001**

**Botey, Jaume, ¿Porque Bush quiere la piel de Hussein?, EspaiMarx 2003  
Artículo incorporado el 4 de Marzo de 2003.**

**Bull, Hedley, The anarchical society a study of order in world politics, New York MacMillan, 1977.**

**Chabat Madrid, Jorge Luis, ¿Para qué sirve la ONU? Conversación con Carlos Rico y Bernardo Sepúlveda Amor; 15 de octubre de 1995, México, Canal 11, 1995.**

**Consejo de Seguridad de Naciones Unidas S/RES/82, 25 de junio 1950.**

**Consejo de Seguridad de Naciones Unidas S/RES/83, 27 de junio 1950.**

**Consejo de Seguridad de Naciones Unidas S/RES/84, 7 de julio 1950.**

**Consejo de Seguridad de Naciones Unidas S/RES/85, 30 de julio 1950.**

**Consejo de Seguridad de Naciones Unidas S/RES/660, 2 de agosto 1990.**

**Consejo de Seguridad de Naciones Unidas S/RES/661, 6 de agosto 1990.**

**Consejo de Seguridad de Naciones Unidas S/RES/662, 9 de agosto 1990.**

**Consejo de Seguridad de Naciones Unidas S/RES/664, 18 de agosto 1990.**

**Consejo de Seguridad de Naciones Unidas S/RES/665, 25 de agosto 1990.**

**Consejo de Seguridad de Naciones Unidas S/RES/666, 13 de septiembre 1990.**

**Consejo de Seguridad de Naciones Unidas S/RES/667, 16 de septiembre 1990.**

**Consejo de Seguridad de Naciones Unidas S/RES/669, 24 de septiembre 1990.**

**Consejo de Seguridad de Naciones Unidas S/RES/670, 25 de septiembre 1990.**

**Consejo de Seguridad de Naciones Unidas S/RES/674, 29 de octubre 1990.**

**Consejo de Seguridad de Naciones Unidas S/RES/677, 28 de noviembre 1990.**

**Consejo de Seguridad de Naciones Unidas S/RES/678, 29 de noviembre 1990.**

**Consejo de Seguridad de Naciones Unidas S/RES/1160, 31 de marzo 1998.**

**Consejo de Seguridad de Naciones Unidas S/RES/1199, 23 de septiembre 1998.**

**Consejo de Seguridad de Naciones Unidas S/RES/1201, 24 de octubre 1998.**

**Consejo de Seguridad de naciones Unidas S/RES/678 29 de noviembre de 1990.**

**Consejo de Seguridad de Naciones Unidas S/RES/687, 1991.**

**Consejo de Seguridad de naciones Unidas S/RES/1441, 8 de noviembre 2002.**

**Consejo de Seguridad de Naciones Unidas S/RES/1483, 2003.**

**Consejo de Seguridad de Naciones Unidas S/RES/1500, agosto 14, 2003.**

**Consejo de Seguridad de Naciones Unidas S/RES/1511, 2003.**

**Consejo de Seguridad de Naciones Unidas S/RES/1546, 18 de junio del 2004.**

**Cooper, Andrew F., John English y Armes Thakur, eds., Enhancing Global Governance. Towards a New Diplomacy, UN University, 2002.**

**Daalder, Ivo H. y James M. Linds, America Unbound. The Bush Revolution in Foreign Policy, Washington DC, Brookings Institution Press, 2003.**

**De Olloqui, José Juan, coord., Problemas jurídicos y políticos del terrorismo, México, UNAM, 2003.**



Diehl, Paul F., ed., The Politics of Global Governance: Internacional Organizations in an Interdependent World, Boulder, Lynne Rienner, 2004

Duffield, Mark, Las nuevas guerras en el mundo global: la convergencia entre desarrollo y seguridad, Madrid, Los libros de la Catarata, 2004.

Economist Intelligence Unit, The impact of September 11th an update, London Economist Intelligence Unit, 2002.

European Commission, Report from the Commission Overview of EU action in response to the events of the 11 September and assessment of their likely economic impact, Bruselas, 2001.

Ezcurra, Ana María, La crisis del Golfo Pérsico: consolidación y renovación del intervencionismo norteamericano, Buenos Aires, Asociación de Trabajadores del Estado, 1991.

Falk, Richard A., "What Future for the UN Charter System of War Prevention?", The American Journal of International Law, vol. 97, no. 3, Julio 2003, pp. 590-598.

Farer, Tom J., "The Prospect for International Law and Order in the Wake of Iraq", The American Journal of International Law, vol. 97, no. 3, julio 2003, pp. 621-628.

Farer, Tom J., "Beyond the carter Frame: Unilateralism or Condominium?" The American Journal of International Law, vol. 96, no. 2, Abril 2002, pp. 359-364.

Fazio Vengoa, Hugo, El mundo después del 11 de septiembre, Bogotá, Alfaomega, 2002.

Fuentes, Carlos, Contra Bush, México, Aguilar, 2004.

Fuentes, Carlos, “¿Hacia un nuevo contrato internacional?”, El País, 13 de marzo 2005.

Franck, Thomas M., “What Happens Now? The United Nations after Iraq”, The American Journal of International Law, vol. 97, no. 3, (Julio 2003), pp. 607-620.

Gardner, Richard N., En busca de la paz mundial: la política exterior de los Estados Unidos y las organizaciones internacionales, México, Letras, 1965.

Gardner, Richard N., “Neither Bush nor the Jurisprudes”, The American Journal of International Law, vol. 97, no. 3, Julio 2003, pp. 585-590.

Gilbert, Paul, New terror, new wars, Washington, D.C, Georgetown University, 2003.

Glassner, Martin Ira, ed., The United Nations at work, Westport, Conn. Praeger 1998.

Glennon, Michael F., “Why the Security Council Failed”, Foreign Affairs, Mayo/Junio 2003, pp. 16-35.

Hampson, Fen Osler ed., From reaction to conflict prevention opportunities for the UN system, Boulder, Colo. Lynne Rienner 2001.

Hoge James F. y Gideon Rose, eds., How did this happen? : Terrorism and the new war, New York, Public Affairs, 2001.

Hodgson, Geoffrey, "World voice or US puppet?", The Independent, Londres, 18 de Junio 1991.

Jünemann, Annette, Euro-Mediterranean Relations after September 11, London, Frank Cass, 2004

Kagan, Robert, Poder y Debilidad. Europa y EUA en el nuevo orden mundial, trad. Moisés Ramírez Trapero, México, Taurus, 2003.

Karns, Margaret, Internacional Organizations: The Politics and Processes of Global Governance, Boulder, Lynne Rienner, 2004.

Keynes, John M., Las consecuencias económicas de la paz, Barcelona, Crítica, 1987.

Kissinger, Henry, El desafío mundial y la cooperación internacional: examen del papel de las Naciones Unidas en un mundo interdependiente, s.p.i.

Kissinger, Henry, Does America need a foreign policy? : Towards a diplomacy for the 21st century, New York: Simon and Schuster, 2001.

Laurent, Eric, El mundo secreto de Bush, trad. Manuel Serrat Crespo, Barcelons, Ediciones B, 2004.

Malone, David, ed., The UN Security Council, From the Cold War to the 21<sup>st</sup> Century, London, Lynne Rienner, 2004.

Mearsheimer John y Walt Stephens, "An Unnecessary War", Foreign Policy, Febrero 2003, pp. 50-59.

Meyer Cosío, Lorenzo, El imperio desafiado [videocasete], Héctor Aguilar Camín, conductor, México, Canal Once TV, 2002.

Montoya, Roberto, El imperio global. George W. Bush, de presidente dudosamente electo a aspirante a César del siglo XXI, Madrid, La Esfera, 2003.

Murphy, Sean D., ed., "Security Council Recognition of US Postwar Role in Iraq", The American Journal of International Law, vol. 97, no. 3, Julio 2003, pp. 681-683.

Naciones Unidas, Carta de la Naciones Unidas, Nueva York, 1945.

Nye, Joseph S., Bound to lead: the changing nature of American power, New York, Basic, 1990.

Osler Hampson, Fen y David M. Malone, From reaction to conflict prevention: opportunities for the UN system, Boulder, Colo., Lynne Rienner, 2001.

Peterson, Bob, "Los marines han llegado", Rethinking Schools on line

Scott, Shirley V., International Law in World Politics: an Introduction, Boulder, Lynne Rienner, 2004.

Schweitzer, Yoram, The globalization of terror: the challenge of Al-Oaida and the response of the international community, New Brunswick, N.J., Transaction, 2003.

Sepúlveda Amor, Bernardo y Maria del Rosario Green, "La ONU: dilema a los 25 años", Foro internacional. v. 11, no. 2 [42] (oct.-dic., 1970), p. 117-138.

Sepúlveda Amor, Bernardo, Terrorismo, seguridad nacional y seguridad colectiva, Instituto de Investigación Económica y Social Lucas Alamán, A.C., México, marzo 2002.

Sheenan, Michael, Internacional Security, An Analytical Survey, London, Lynne Rienner, 2005.

Simons, Geoff, The United Nations a chronology of conflict, London Macmillan, 1994.

Stahn, Carsten, ed., "Enforcement of the Collective Hill alter Iraq", The American Journal of International Law, vol. 97, no. 4, Octubre 2003, pp. 804-823.

Stoessinger, John George, The United Nations and the superpowers United States-Soviet interaction at the United Nations, New York, Random, 1970.

Stoessinger, John George, El poderío de las naciones política mundial de nuestro tiempo, trad. María de los Ángeles G. de Ramos, México, Gernika, 1986.

Talbott and Nayan Chanda, The age of terror: America and the world after September 11, Oxford, Perseus, 2001.

Touraine, Alain, Igualdad y diversidad las nuevas tareas de la democracia, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. Youth Institute, World Peace and the United Nations, Dobbs Ferry, N. Y. Oceana 1962.

Urquhart, Brian, A world in need of leadership tomorrow's United Nations: a fresh appraisal, Uppsala, Sweden Dag Hammarskjöld Foundation 1996.

Vidal, Gore, Soñando la guerra: sangre por petróleo y la junta Cheney-Bush, Barcelona, Anagrama, 2003.

Warikoo K., ed., The Afghanistan Crisis, New Delhi, Bhauana Books and Prints, 2002

Wedgwood, Ruth, "The Fall of Saddam Hussein: Security Council mandates and Preemptive Self-Defense", The American Journal of International Law, vol. 97, no. 3, Julio 2003, pp. 576-585.

Weiss, Thomas G., David P. Forsythe y Roger A. Coate, The UN and Changing World Politics, 4<sup>o</sup>ed., Oxford, Westview Press, 2004.

Woodward, Bob, Bush at War, Nueva York, Simon and Schuster, 2002.