

# La Administración Bush y las Naciones Unidas: socavar la organización mundial\*

PHYLLIS BENNIS

Institute for Policy Studies, Washington

En noviembre de 2000, la disputa electoral entre Bush y Gore parecía ser el empate. Tras semanas de riñas partidistas, cuyo momento culminante fue una ajustada decisión a favor del primero por parte de una Corte Suprema poco imparcial, George W. Bush fue nombrado presidente. El 20 de enero de 2001, el equipo de Bush llegó a sus nuevos puestos de trabajo, rebosando santurrone-ría y orgullo, y actuando igual que un presidente que ha obtenido una victoria electoral abrumadora. Durante la campaña electoral Bush había defendido una política exterior más humilde. Sin embargo, por alguna razón, la humildad adecuada a un presidente no electo nunca pareció hacer mella en el nuevo «Líder del Mundo Libre».

Desde el mismo instante que ocuparon sus puestos, los *componentes* del equipo de Bush impusieron en la Casa Blanca un agresivo unilateralismo caracterizado por el desdén hacia la opinión mundial y el menosprecio de las leyes e *instituciones internacionales*. Se trataba de una Administración que no se sentía nada incómoda o avergonzada ante la profunda inexperiencia de su jefe en cuestiones de política exterior. Nadie en la Administración o en el orgulloso contingente de aislacionistas del Congreso expresó preocupación alguna ante las pocas horas de vuelo del «Jr.». Al fin y al cabo, apenas habían transcurrido tres años desde que la National Security Caucus Foundation publicara un informe en el que se ponía de manifiesto que una tercera parte de los miembros del Senado y de la Casa de los Representantes ni tan siquiera disponía de pasaporte.<sup>1</sup>

Cuando, ocho años antes, la Administración Clinton empezó a gobernar, la política exterior estadounidense pretendió guiarse por el principio de un «firme multilateralismo». Tal principio fue siempre más retórico que real, puesto que Clinton estaba más empeñado en aparentar que lideraba una coalición mundial que en atender a consultas o compartir el poder a la hora de tomar decisiones de alcance global. De hecho, durante los ocho años del multilateralismo clintoniano, se rechazaron tratados de todo tipo: desde el tratado sobre los derechos de los niños hasta el tratado sobre la creación del Tribunal Penal Internacional, pasando por el tratado de prohibición de minas antipersona. La Carta de las

---

\* Traducción de Joan Vergés Gifra.

Naciones Unidas fue repetidamente violada y las decisiones del Consejo de Seguridad soslayadas. EE.UU. debe a la ONU billones de dólares atrasados.

Tras el desastre *Black Hawk Derribado*,<sup>2</sup> en Somalia en 1993, el eslogan «multilateralismo asertivo» cayó de las agendas de la Casa Blanca y del Departamento de Estado. Con todo, algunas versiones del principio reaparecieron en ciertas ocasiones, aunque fuera porque todavía resonaba en los oídos del pueblo americano. La idea, cuando no la realidad, de que EE.UU. se movía al unísono con la comunidad internacional y actuaba conjuntamente con los demás países en lugar de hacerlo aisladamente, dio forma al paradigma popular sobre la política internacional a seguir después de la Guerra Fría. Mucha gente se creyó la retórica. Muchos estaban dispuestos a aceptar las tesis clintonianas de que la mayor parte de Washington iba por buen camino y que EE.UU. no pagaba sus deudas con la ONU, ni ratificaba los tratados sobre los derechos de los niños, ni daba su apoyo al Tribunal Penal Internacional por culpa de unos cuantos senadores recalcitrantes de la derecha.

Así pues, no ha habido un reconocimiento público de las raíces del aparentemente nuevo enfoque de Bush en política internacional, ni de cómo éste es coherente (si bien con más ahínco) con la trayectoria general que ha tenido la política internacional de EE.UU. en los últimos años. Cuando, en octubre de 1999, el Senado votó contra la ratificación del Tratado de Prohibición Total de Pruebas Nucleares (*Comprehensive Test Ban Treaty*, CTBT), muchos vieron en ello el triunfo del nuevo aislacionismo del ala más derechista del Partido Republicano. Sin embargo, este supuesto aislacionismo era significativo de una corriente de unilateralismo en la que las decisiones solitarias de Washington —incluyendo las decisiones de enviar tropas a otros países o hacer caso omiso o violar las leyes internacionales por capricho— se veían más como un motivo de orgullo que como decisiones tomadas en la penumbra.

Bush Jr. ha seguido, y a ciencia cierta reforzado, una poderosa tendencia unilateralista en materia de política exterior. Pero tal tendencia ya existía —no la ha inventado él. En los primeros meses de mandato, el unilateralismo de su presidencia difería más en la retórica que en la sustancia con respecto al de la presidencia de Clinton. Clinton, por ejemplo, no hizo nada en la cuestión del Tratado de Prohibición Total de Pruebas Nucleares, e incluso renunció a enviarlo al Senado para su ratificación. Bush, por otro lado, anunció oficialmente su intención de abandonar el tratado de Misiles Antibalísticos (*Anti-Ballistic Missile treaty*, ABM), documento que durante mucho tiempo ha sido considerado la clave del control internacional de las armas estratégicas.

Con todo, el discurso del multilateralismo de los años de mandato de Clinton sedujo a una parte notable de la imaginación pública y, por consiguiente, el giro acaecido con Bush pareció más importante de lo que realmente fue. Cuando George Bush Jr. proclamó su tan amargamente disputada y en último término falsa victoria electoral, y ocupó el cargo en enero de 2001, era obvio que su

política exterior se mediría por comparación con la imagen y retórica de los años de la política «multilateral» de Clinton. Incluso antes de que el Tribunal Supremo resolviera el asunto de los recuentos de votos en Florida, muchos políticos y analistas estadounidenses expresaron el temor de que un presidente inexperto y poco preparado despertaría poca confianza en los aliados de EE.UU. Por todo el mundo, escritores, políticos y caricaturistas campaban a sus anchas burlándose del poco peso intelectual del «buen chaval» de Tejas, cuya familia había pagado para que pudiese entrar en Yale y que había sido educado para llegar a presidente. Tan pronto como la nueva «primera familia» de Washington y sus validos se instalaron en la ciudad, las primeras decisiones tomadas en materia de política exterior dieron la razón a los crecientes temores que habían surgido en todo el globo.

Desde el principio, Bush ha sostenido una concepción descaradamente unilateralista, satisfaciendo así tanto a los conservadores sociales de la extrema derecha como a los halcones más belicistas del Partido Republicano. Ambos grupos muestran animadversión hacia las Naciones Unidas. Tras las elecciones, una de las primeras decisiones de la nueva Administración fue reimponer un orden internacional amordazante: retirar ayuda estadounidense a aquellos proveedores de servicios de planificación familiar de cualquier parte del mundo, cuyo personal, con fondos no estadounidenses, ofreciese o apoyase o incluso mencionase el aborto o el derecho de abortar de sus pacientes.

Durante la campaña electoral, Bush había hablado en contra del *nation-building*, había condenado la participación en misión pacificadora de EE.UU. en los Balcanes y había dado muestras de querer retirar las tropas de Bosnia o Kosovo. A Europa tal sugerencia no le había hecho ninguna gracia. Algunas de las primeras prescripciones de la nueva Administración en política exterior también provocaron el antagonismo con los aliados —sobre todo el hecho de retirarse del Protocolo de Kyoto y el anuncio de abandonar el Tratado de Misiles Antibalísticos, que durante mucho tiempo se ha considerado el eje central del régimen de control de armas en el globo y particularmente de los arsenales de EE.UU. y Rusia. El Tratado de Prohibición Total de Pruebas Nucleares, respecto al cual la Administración Clinton no había conseguido obtener la ratificación, quedó completamente fuera de la agenda, y en marzo EE.UU. suspendió las conversaciones sobre misiles con Corea del Norte. Además de eso, desde los primeros momentos de su presidencia, George Bush asumió el papel de *cheerleader* a favor del llamado escudo de misiles para defenderse de futuros y míticos ataques de países como Corea del Norte, Irán o Irak. El plan tenía sus orígenes en la por largo tiempo desacreditada Guerra de las Galaxias de la era Reagan, pero pronto se convirtió en emblema del extremismo y militarismo de la Administración Bush.

El desdén por el Derecho internacional y las Naciones Unidas se fue haciendo más y más explícito. Los editoriales de las revistas y los expertos, cuya

preocupación era ya evidente cuando veían a Bush proclamar con orgullo que es un ignorante en materia de política exterior, expresaron inquietud ante las consecuencias que tendrían retiradas tan significativas por parte de EE.UU. de sus compromisos mundiales. Entre la opinión pública también había cierto malestar por la imagen cada vez más acusada de «ir por cuenta propia» que se desprendería de las declaraciones de la política de EE.UU.

No debería haber sorprendido a nadie, pues, que bien pronto se hiciese visible otra diferencia significativa en la Administración Bush. En primavera de 2001, al mismo tiempo que crecía la indignación contra la arrogancia de EE.UU., hubo cierta esperanza de que podría forjarse un desafío mundial —de algún tipo— que hiciera frente a las políticas que entonces surgían y que ejemplificaban el ilimitado control y dominación de EE.UU. sobre el mundo. Ya en 1999, cuando los intelectuales franceses empezaron a hablar de EE.UU. en términos de «hiperpoder», el primer ministro galo Lionel Jospin había identificado la conducta unilateral de EE.UU. como «un nuevo problema para el orden internacional». El ministro de Exteriores, Hubert Vedrine, había abogado por un «sistema multilateral y a la vez multipolar que asociase a todos o gran parte de los 185 países del mundo» a fin de desafiar «el poder de Washington y sus medios de influencia». <sup>3</sup> En aquel entonces, la crítica pareció una muestra de idealismo, el típico desafío francés al poder estadounidense, pero un desafío respecto al cual el resto del mundo, por miedo e intimidación, permanecía distante.

En 2001 las cosas empezaron a cambiar. Thomas Friedman, el columnista de *The New York Times*, relató cómo «en la actualidad, en Europa se habla de Estados Unidos como un “estado canalla” tan frecuentemente como de Irak». <sup>4</sup> En primavera, un especialista de la Universidad de Boston describió la situación del modo siguiente:

A finales del 2000, los Estados Unidos eran una superpotencia no disputada que presidía una *Pax Americana*. Sin embargo, el nuevo equipo de la Casa Blanca parece estar decidido a apartarse y posiblemente a perder los amigos americanos del extranjero, así como a enemistarse con otras naciones (de forma notable, China y Rusia) hasta convertirlas en enemigos en lugar de compañeros. En la campaña electoral del año pasado, George W. Bush instó a los Estados Unidos a seguir el camino de la humildad. Ahora, como presidente, está empeñado en que los demás se dobleguen ante las nuevas reglas que su Administración pueda idear. Hace un caso omiso del entendimiento y el consenso construido entre muchas partes durante años. <sup>5</sup>

La prueba más clara de que se fraguaba un nuevo ambiente internacional se vio el 3 de mayo de 2001, cuando, en las Naciones Unidas, países de todo el globo, liderados por Europa occidental, votaron a favor de expulsar a EE.UU. de la Comisión de los Derechos Humanos de la ONU. La noticia no sorprendió

a los que estaban al tanto de los acontecimientos, pero cogió desprevenidos a algunos cargos estadounidenses, que habían llegado a pensar que su sitio en la comisión era oficiosamente de carácter permanente. En cambio, algunos en Washington no se llevaron ninguna sorpresa; en este sentido, el secretario de Estado, Colin Powell, afirmó que el voto contra EE.UU. había sido «un voto en busca de un encuentro».<sup>6</sup> Ese mismo día, Washington perdió también el sillón en la Comisión para el Control Internacional de Narcóticos que había ocupado durante dos mandatos.

Por primera vez pareció que en las Naciones Unidas empezaba a forjarse un desafío multilateral al poder de EE.UU. después de la Guerra Fría.

La respuesta de EE.UU. fue furiosa y combativa. Al percatarse de que Sudán había pasado a ocupar un sillón de los puestos rotativos de que dispone África en la Comisión de los Derechos Humanos, los cargos y los analistas estadounidenses echaron en cara a los 56 estados miembros de la Comisión haber reemplazado a EE.UU. por un país tan poco respetuoso de los derechos humanos como Sudán. En realidad, quien ocupó el lugar de EE.UU. fue Suecia —un país con el cual EE.UU. perdería cualquier comparación en materia de respeto a los derechos humanos. La referencia a Sudán fue echa simplemente para restar efecto a su expulsión. Como es costumbre, en la agencia de la ONU los grupos regionales seleccionan qué candidatos van a ocupar un sillón en las comisiones. El Grupo Occidental, que incluye a EE.UU. y Europa, había recibido tres sillones para este período, pero se postularon cuatro candidatos a ocuparlos —Francia, Austria, Suecia y EE.UU. Si cualquiera de sus aliados europeos se hubiese retirado, EE.UU. hubiera tenido un sitio en la Comisión durante otro mandato. En lugar de ello, Suecia sacó más votos que EE.UU. —que fue el menos votado—, dejándolo de este modo fuera.

(Ciertamente, África hubiera podido nombrar un país menos representativo de la violación de los derechos humanos que Sudán. Pero el Grupo de África es mucho más democrático que el Grupo Occidental: permite que todos sus países ocupen por rotación un puesto en la comisión, en lugar de excluir a aquellos que podrían mejorar el respeto de los derechos humanos o presionarlos para que mejoren mientras son miembros de la Comisión. Cuando Sudán recibió el voto de entrada, eran miembros Sudáfrica, Senegal y Camerún, entre otros.)

El revés que sufrió EE.UU. no fue resultado de ninguna campaña orquestada en la penumbra por enemigos de EE.UU. o infractores de los derechos humanos. Más bien fue la expresión de la creciente frustración que despertaba Washington en sus amigos y aliados, especialmente en Europa occidental, ante lo que éstos consideraban un rechazo cada vez mayor de las Naciones Unidas y otros compromisos internacionales. Como dijo Harold Hongju Koh, responsable de cuestiones de derechos humanos en la Administración Clinton, «el mundo intenta darnos una lección».<sup>7</sup>

Los derechos humanos eran tan sólo una parte del problema, pero esta

cuestión agudizó la indignación internacional con respecto a una serie de otros ejemplos de unilateralismo e hipocresía por parte de EE.UU.: los diplomáticos europeos que justificaron el voto en la Comisión de los Derechos Humanos señalaron el uso que hace EE.UU. de la pena de muerte; su negativa a firmar o ratificar numerosos tratados y convenciones incluyendo el CTBT, aquellos que garantizan los derechos de las mujeres y los niños, que prohíben las minas antipersona o la creación del Tribunal Penal Internacional; su salida del Protocolo de Kyoto sobre calentamiento global; su amenaza (al cabo de poco, realidad) de echar por los aires el tratado ABM, y el rechazo de Washington a ofrecer protección internacional al pueblo palestino.

La consejera de Seguridad Nacional de Bush, Condoleezza Rice, tildó la pérdida del sillón en la Comisión de «atropello» y afirmó que respondía al resentimiento de otros países al apoyo que da EE.UU. a la causa de los derechos humanos. En el Congreso, la reacción consistió en resolver retirar el pago parcial de las deudas que tiene el país con la ONU, que el legislador había aprobado unos meses antes.

La disposición de los países a plantar cara a EE.UU. en el tema de las comisiones de la ONU devolvió la esperanza a la idea de que las Naciones Unidas podrían convertirse en un lugar para desafiar hegemonías. Aunque nadie pensaba en una insurrección a escala mundial contra la dominación unilateral de EE.UU., tal vez la ONU podría servir para forzar que Washington se atuviera a los fundamentos de las normas internacionales. Sin embargo, EE.UU. siguió contemplándose por encima del Derecho internacional al que tanto requiere que los demás países se atengan. A finales de marzo, un editorial de *The New York Times* formuló la siguiente advertencia:

Los miembros de la Administración Bush tal vez vean en Europa un terreno familiar, puesto que muchos de ellos trataron con el continente durante los años de Guerra Fría en los que los líderes europeos era más descendientes con los deseos de Washington de lo que lo son ahora. Los políticos de la Administración deberán ajustar su visión al nuevo ánimo de Europa, o hacer frente al riesgo de hallarse con conflictos en cuestiones de medio ambiente, control de armas, OTAN y comercio.<sup>8</sup>

«Ánimo, feos americanos», escribió un columnista, asegurando a los estadounidenses que, en realidad, Europa no les odia tanto como parece. Estaba de acuerdo en que «la poderosa influencia de América a principios del siglo XXI irritará a algunas naciones, otras la percibirán como una amenaza, y en otras tal influencia suscitará envidia. Pero Europa no se ha convertido en una fortaleza de odio antiamericano.»<sup>9</sup>

Sin embargo, cuando el presidente viajó a Europa en junio de 2001, en su primer viaje como líder de la Alianza Atlántica, Europa no quedó muy impre-

sionada. El primer ministro sueco, Goran Persson, entonces presidente de la Unión Europea, hizo alarde de la UE como «una de las pocas instituciones que podemos desarrollar para contrarrestar la dominación mundial de EE.UU.». <sup>10</sup> Los líderes europeos tal vez experimentaron un alivio al oír al presidente pronunciar correctamente sus nombres, pero el secretario de Estado, Colin Powell, el jefe de bomberos de la Administración Bush, no hacía más que quitar hierro a las cada vez más numerosas muestras de indignación internacional. Poco antes del viaje de Bush, Powell había tenido que asegurar a los aliados de la OTAN que las discusiones *pro forma* de la Administración destinadas a promocionar su plan de defensa con misiles no eran «consultas en broma». <sup>11</sup>

Pocos parecieron quedar convencidos. De hecho, cuando los ministros de Exteriores de la OTAN se reunieron en Budapest a finales de mayo, Powell ni tan siquiera consiguió arrancar un acuerdo de que existía una «amenaza común» de un ataque con misiles. Su equipo había intentado usar un lenguaje más cargado del que la institución había empleado en su referencia del año 2000 a una «amenaza potencial». Pero el intento fracasó y la comitiva estadounidense volvió a casa solamente con el compromiso de la OTAN de evaluar el nivel de amenaza.

Teniendo en cuenta las reticencias europeas a la valoración de amenaza que hacía EE.UU., no fue nada sorprendente que los ministros de la OTAN no tuvieran ningún interés en el plan estadounidense de crear un escudo de misiles de defensa al estilo de la Guerra de las Galaxias. La cumbre de la OTAN tenía lugar menos de cuatro semanas después del desastre de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y quedaba claro que Bush y su equipo todavía no habían aprendido la lección. Los editores de *The New York Times* advirtieron otra vez:

La Administración Bush ha sido lo bastante prudente para dar un paso atrás en su retórica inicial que sugería que los planes de defensa de misiles ya estaban listos y que el mundo tan sólo tenía que adaptarse a ellos. Sin embargo, las consultas deben suponer algo más que poner en el escaparate las propuestas americanas... Durante la Guerra Fría, Washington podía sencillamente imponer su voluntad sobre la OTAN en cuestiones de misiles y armas nucleares. Pero esos tiempos se acabaron. <sup>12</sup>

Con todo, la Administración Bush no compartía esta visión del asunto. El mes de noviembre de 2001 era la fecha para adoptar un nuevo protocolo destinado a reforzar la aplicación de la Convención sobre Armas Biológicas de 1972 —el tratado sobre gérmenes de guerra. Tal como se diseñó originariamente, el tratado prohíbe la posesión, el desarrollo y la producción de armas biológicas. Más de 140 países lo ratificaron, incluido EE.UU., pero los términos del Tratado no tocaron jamás la cuestión de cómo verificar su cumplimiento. Durante los años noventa se llevaron a cabo negociaciones para cambiar la situación y dar vigor al Tratado. Se comprendió que en el centro de cualquier mecanismo de verificación debía haber inspecciones internacionales; el debate se centraba sobre la naturaleza,

el alcance y la autoridad de tales inspecciones. Los responsables estadounidenses que negociaban en Ginebra consideraban que la medida de inspecciones no anunciadas representaba infringir los derechos de patente, industriales y comerciales, de los laboratorios, los productores farmacéuticos y otros objetivos potenciales de los observadores internacionales preocupados sobre los posibles «usos duales» de ciertos complejos de producción biológica de EE.UU.

A causa de la presión estadounidense, el borrador de 2001 ya había comprometido seriamente el poder de los inspectores internacionales. Los negociadores de la Administración Bush en Ginebra no tenían la más mínima intención de dar su aquiescencia a inspecciones internacionales de complejos productivos comerciales o gubernamentales y no hicieron ningún esfuerzo por facilitar la redacción de un nuevo protocolo. En mayo, el equipo de Bush rechazó los términos de la propuesta de compromiso y dejó clara la disposición de la Administración a negarse a tomar parte en la decisión sobre el protocolo en noviembre.

En julio, el equipo de Bush hizo oficial su postura: los EE.UU. no aceptarían el nuevo protocolo. Los europeos, sobre todo, restaron indignados. Un escritor del diario de Londres *The Independent* escribió con sarcasmo:

Durante seis años todo el mundo habla de la importancia de la verificación. Y entonces América se percata de que sus complejos industriales también tendrían que ser verificados. ¡Qué desfachatez! ¡América, tratada como un país cualquiera! La América del Sr. Bush parece correr el peligro de convencerse de que puede forzar a todos los demás a hacer concesiones y ella no soltar nada a cambio.<sup>13</sup>

EE.UU. continuó siendo el mayor productor mundial de *stock* de armas bacteriológicas. Oficialmente, la única investigación estadounidense con gérmenes de tipo armamentístico tenía que ver con la creación de defensas contra otras armas biológicas, para lo cual era preciso disponer de un *stock* de material ofensivo con el que elaborar tales defensas. (Nadie en EE.UU. se dio cuenta de la ironía que representaba que Washington mantuviera las sanciones y los bombardeos en Irak porque Bagdad ponía trabas muy similares a que se inspeccionaran sus complejos de producción biológicos.)

Cuando se inauguró la conferencia sobre desarme internacional en Ginebra, a mediados de noviembre, los EE.UU. formularon su propio conjunto de propuestas. En ellas ni tan siquiera aparecía la cuestión crucial de las inspecciones, se dejaba apartado el proyecto de crear una agencia de aplicación internacional, y tan sólo se hablaba de la responsabilidad de cada miembro firmante de controlar la producción biológica de su propio país. Más tarde, la Administración Bush, liderada por John Bolton, subsecretario de Estado para el Control de Armas, se empeñó en que su débil paquete de propuestas alternativas fuera aceptado como parte del documento final de la conferencia, pero no como elemento legalmente vinculante del Tratado. En la fecha de 7 de diciembre, tal

como recogía *The Washington Post*, el encuentro «se desmoronó en el caos y la indignación».<sup>14</sup> Los participantes en la conferencia decidieron suspender su trabajo durante al menos un año antes que aceptar el colapso orquestado por EE.UU. y el fin permanente de las negociaciones. Los diplomáticos europeos se mostraron especialmente furiosos. Pero, al fin y al cabo, esto ocurría después del 11 de setiembre, y la ira europea permanecía callada.

A principios de año, la animosidad europea e internacional subió de tono. En agosto, unos sondeos encargados por el Consejo de Relaciones Exteriores y *The International Herald Tribune* demostraron lo que los expertos y los viajeros internacionales ya habían constatado: que Europa, en particular, estaba muy enfadada. El sondeo examinaba las opiniones públicas de los cuatro países más grandes de Europa y la percepción que había de la Administración Bush en Gran Bretaña, Italia, Alemania y Francia no era precisamente para echar campanas al vuelo. La oposición al desarrollo del escudo antimisiles y a la retirada estadounidense del Tratado ABM era del 66 % en Gran Bretaña, del 65 % en Italia, del 75 % en Francia y de un ruidoso 83 % en Alemania. Con respecto al abandono estadounidense del Protocolo de Kioto sobre calentamiento global, la oposición llegaba hasta el 80 % en Italia, el 83 % en Gran Bretaña, el 85 % en Francia y el 87 % en Alemania. En cuanto a la valoración general del liderazgo de Bush de la política internacional, los niveles de «desaprobación» eran un poco menores —desde un 46 % en Italia hasta un 65 % en Alemania. Pero lo más significativo tal vez fuera que la confianza de que gozaba Bush entre los europeos era prácticamente igual que la del presidente de Rusia, Vladimir Putin. En Francia, un 77 % no tenía apenas o casi ninguna confianza en Putin, pero un 75 % tampoco tenía apenas o casi ninguna confianza en Bush. Cuando a los italianos y a los británicos se les preguntaba quién creían que posiblemente haría lo correcto en el manejo de las cuestiones internacionales, Bush obtenía una puntuación más baja que Putin.<sup>15</sup>

La creciente indignación internacional no fue a parar en saco roto, en lo que hace a su recepción por parte de generadores de opinión y políticos. Tal vez el unilateralismo, hasta incluso el aislacionismo, no sea tan malo si uno controla la situación; pero lo que no se puede aceptar de ningún modo es quedar aislado por la acción de los demás. Los expertos recogieron el desafío y empezó a ser frecuente poder leer titulares como «Ir solos no está tan mal: el unilateralismo nos ha funcionado a menudo»,<sup>16</sup> o «¿Imperio, o no? Un debate tranquilo sobre el papel de EE.UU.».<sup>17</sup> En este segundo se relata con simpatía que «un puñado de intelectuales conservadores ha empezado a hablar de que EE.UU. de hecho está actuando al estilo de los “Imperios” —y que debería acatar su papel». El primero se lanzaba a la ofensiva y afirmaba que el «unilateralismo siempre ha sido una pieza fundamental de la política exterior de América, y que el mundo se ha beneficiado con ello».

A finales del verano de 2001, cuando la ONU se reunió en Durban (Sudáfri-

ca) para celebrar la Conferencia Mundial Contra el Racismo (CMCR), la indignación internacional contra la arrogancia de EE.UU. iba en aumento. Entre los políticos estadounidenses y los *media*, los preparativos de Durban supusieron dejar pronto de lado el amplio abanico de demandas y participantes en la conferencia para centrarse en los asuntos que configurarían —y condicionarían— la posición de los americanos con respecto a la CMCR. Tales asuntos eran la crítica a Israel por el trato que éste da a los palestinos y la exigencia de una reparación a las víctimas del comercio de esclavos transatlántico y sus descendientes.

Las negociaciones sobre el lenguaje del comunicado final, iniciadas mucho antes de que empezara el encuentro, habían sido amargas. Cuando los participantes en la conferencia llegaron a Durban, en la última semana de agosto, los frentes de batalla ya estaban bien trazados. Colin Powell, el primer secretario de estado afroamericano, había decidido —«con pesar», dijo en una ocasión— no asistir a la conferencia y enviar tan sólo una delegación de bajo nivel.

En la apertura de la última sesión preparatoria del evento, a finales de julio, el Parlamento Europeo ya había anunciado que la CMCR «vivía bajo la amenaza de ser un fracaso antes incluso de que empiece», y ello en gran parte a causa de la amenaza pública por parte de EE.UU. de boicotearla. Los hechos de la semana anterior al evento, cuando los delegados estadounidenses dejaron pasmados a los negociadores sobre el control de armas en Ginebra al anunciar que se retiraban de las negociaciones sobre armas bacteriológicas, no hicieron más que magnificar la amenaza.

Los temores de última hora de que EE.UU. cumpliría con su amenaza de boicot tuvieron como contrapunto la presión de la ONU y de los europeos a favor de que la conferencia fuera un éxito, independientemente de si EE.UU. se subía al carro o no. Al final, las referencias al conflicto palestino-israelí reflejaron las posiciones de consenso que existen en la comunidad internacional desde hace tiempo. Sin embargo, Colin Powell siguió refiriéndose a él como un «lenguaje de odio».

EE.UU. ve mal cualquier esfuerzo por abordar la ocupación israelí de Palestina en un foro de la ONU o internacional del tipo que sea, puesto que ello supondría dar el primer paso en una peligrosa pendiente resbaladiza de internacionalización del conflicto. Pero en este caso, las preocupaciones también se cernían, quizá con mayor intensidad, sobre el llamamiento que hacía el documento de la CMCR a todos los países para que «garanticen los derechos de las víctimas a pedir que se haga una justa y adecuada reparación a fin de enderezar los actos de racismo... y para que se diseñen medidas efectivas destinadas a impedir que se repitan tales actos». Esto representaba dar un paso en una pendiente resbaladiza de un tipo completamente distinto: suponía dar legitimidad internacional a las peticiones de reparación de las víctimas del esclavismo y sus descendientes (fueran individuos, países o instituciones) ante aquellos países que se habían aprovechado del comercio de esclavos en la última mitad del milenio.

Europa tampoco se sentía cómoda con el lenguaje relativo a reparaciones,

pero estaba dispuesta a soslayar el asunto con discreción. En cambio, EE.UU. no estaba dispuesto a realizar ningún intento de esquivar la cuestión con diplomacia. El 3 de setiembre, tanto la delegación estadounidense como la israelí que participaban en la conferencia, hicieron las maletas y, con un llamativo gesto de resentimiento diplomático, abandonaron Durban.

Un cargo de la Administración en Washington, con la esperanza de obtener algún tipo de cobertura internacional, dijo que habían previsto que Australia, Canadá y Gran Bretaña seguirían su ejemplo,<sup>18</sup> pero nadie les imitó. La retirada de la Administración Bush cosechó elogios entre los principales medios de comunicación y la mayoría de políticos y personas influyentes de EE.UU., pero en el extranjero tan sólo se llevó reproches.

El Alto Comisariado para los Derechos Humanos de la ONU, encabezado por la ex presidenta de Irlanda, Mary Robinson, dijo que lamentaba la retirada, pero que la conferencia seguiría adelante. «Debemos persistir en nuestros esfuerzos», afirmó. «Las víctimas del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y la intolerancia así nos lo exigen.»<sup>19</sup> El Gobierno sudafricano, anfitrión de la conferencia de Durban, deploró la retirada y la calificó de «desafortunada e innecesaria».

Sudáfrica y la ONU no fueron los únicos actores internacionales que criticaron la retirada estadounidense. Desde Europa, Asia y otros lugares llegaron duras críticas también. El antiguo ministro de Asuntos Exteriores australiano criticó a EE.UU. por su amenaza velada de retirarse de la conferencia antes incluso de que ésta fuera un hecho y sostuvo que la «conferencia no debía sufrir un descarrilamiento».<sup>20</sup> La organización de defensa de los derechos humanos Amnistía Internacional declaró que «al retirarse en plena conferencia, EE.UU. había defraudado a las víctimas del racismo de todo el mundo».<sup>21</sup>

Las críticas internacionales iban en aumento. El hilo común a la mayoría de críticas era el desdén que mostraba EE.UU. hacia la opinión mundial y el unilateralismo del ir-por-cuenta-propia que dominaba en los centros de poder estadounidenses.

Pero entonces sobrevino el 11 de setiembre, y las críticas se apagaron.

### **Después: el 11 de setiembre - la marginación de la ONU**

Tras los ataques del 11 de setiembre contra el *World Trade Center* y el Pentágono, la respuesta inmediata de la comunidad mundial fue la solidaridad internacional, la condolencia y una efusión de apoyo constante a EE.UU. y al pueblo americano. Sin embargo, la Administración Bush, en lugar de levantar sobre tal solidaridad una respuesta multilateral, pronto se dio cuenta de la oportunidad que ella le brindaba de instaurar una nueva era en la que el poder estadounidense no podría ser desafiado.

La cosa empezó con la respuesta inicial a los ataques. Al considerar que los ataques terroristas constituían un acto de guerra, en vez de un crimen contra la humanidad, la Administración Bush enseguida movió ficha para rebajar las Naciones Unidas a una mera cobertura política y juzgó irrelevante el compromiso de la Carta de Naciones Unidas a favor de la resolución pacífica de los conflictos.

EE.UU. no tardó mucho en afirmar que el Artículo 51 de la Carta de la ONU, que reconoce el derecho inherente a toda nación que es atacada a usar la fuerza para repeler el ataque, justificaba que Washington diera una respuesta bélica a los hechos del 11 de setiembre. A buen seguro, el hecho de convocar el Consejo con tanta celeridad después de los ataques —en un intervalo de 24 horas— parecía augurar que EE.UU. pretendía implicar a la ONU y a la comunidad internacional para que tomara parte conjuntamente en la respuesta que debía ofrecerse a tal crimen contra la humanidad. Era obvio que cualquier cosa que EE.UU. propusiera sería aceptada. Una petición estadounidense de crear un nuevo tribunal antiterrorista, con una nueva unidad de policía internacional destinada a hacer cumplir sus decisiones y cuyo primer mandato fuese identificar y capturar a los responsables de los ataques; tal propuesta hubiera sido recibida con entusiasmo. Dada la realidad política del colapso absoluto de la oposición a la hegemonía estadounidense a raíz del 11 de setiembre, no cabe ninguna duda de que si EE.UU. hubiera pedido que la ONU autorizase un ataque militar con sus aliados o incluso un ataque unilateral, la petición hubiera sido aceptada.

Con todo, la resolución que redactó EE.UU. el 12 de setiembre no pedía nada de esto. En realidad, el ataque militar de EE.UU. a Afganistán constituyó una violación directa del Artículo 51. La Carta autoriza la autodefensa «si ocurre un ataque armado», pero tan sólo *hasta* que el Consejo de Seguridad toma las medidas necesarias para hacerse cargo del conflicto y mantener la paz y la seguridad. En una cláusula introductoria, la resolución 1.368 reconoció el derecho de autodefensa, pero no autorizó ningún uso de la fuerza —ni por parte de los cascos azules de la ONU, ni por nadie— ni fue aprobada bajo los auspicios del Capítulo VII de la Carta de la ONU, requisito para cualquier consideración de uso de la fuerza militar. La resolución hacía un llamamiento a todos los estados «a trabajar conjuntamente y con urgencia para que la justicia caiga sobre los que perpetraron, organizaron y financiaron estos actos terroristas y subraya que aquellos que ayudaron, dieron apoyo o albergaron a los que perpetraron, organizaron y financiaron estos actos también deberán responder por sus actos». A continuación pedía a «la comunidad internacional que redobla sus esfuerzos para impedir y eliminar los actos terroristas, y que aumentase la cooperación internacional».

La discusión del Consejo que condujo a la aprobación de la resolución 1.368 se caracterizó tanto por la unanimidad de la condena de los actos terroristas, como por la voz unánime de respaldar la idea de crear justamente el tipo de

cooperación necesario para que hubiera lo que el embajador francés llamó una «estrategia global» para hacer frente al terrorismo. La embajadora jamaicana Patricia Durrant, con unas palabras muy parecidas a las de los demás embajadores en el Consejo, pidió al Consejo que garantizase que «los cabecillas y aquellos confabulados con ellos serán llevados ante la justicia y que la comunidad mundial se constituirá en un sólido frente para derrotar al terrorismo».<sup>22</sup> Los temas de la discusión fueron llevar a los responsables ante la justicia y utilizar a tales efectos la cooperación internacional; lo que no figuraba en la agenda de la ONU era iniciar una guerra en las antípodas de donde todavía humeaban las ruinas del *World Trade Center*.

La resolución 1.368 se aprobó en menos de una hora por unanimidad y con un enorme fervor emotivo; en una muestra inaudita de solidaridad, los quince embajadores del Consejo votaron a favor de la resolución poniéndose de pie en lugar de hacerlo a mano alzada, como es costumbre. Sin embargo, el texto redactado por EE.UU. estaba deliberadamente limitado. Las conclusiones del mismo expresaban la «disposición del Consejo a emprender todos los pasos necesarios para responder a los ataques terroristas del 11 de setiembre de 2001, y combatir con todos los medios al terrorismo, de acuerdo con las responsabilidades que le otorga la Carta de Naciones Unidas». Finalmente, el Consejo decidió «seguir ocupándose del asunto».

Lo que la resolución *no* hizo fue autorizar el uso de la fuerza militar. Una cosa es expresar «disposición a emprender todos los pasos necesarios», y otra muy distinta emprender de hecho algún paso, incluyendo la autorización de la fuerza. La resolución no especificó cuáles creía el Consejo que eran los «pasos necesarios». Los límites que la resolución imponía a las acciones de cada uno de los países quedaban más claros posteriormente cuando al final se decía explícitamente que el Consejo «seguía ocupándose» del asunto. En el lenguaje de la ONU, esto significa que la cuestión permanece en la agenda del Consejo y bajo su jurisdicción, para revisarla cuando sea preciso.

La negativa de EE.UU. a plantear en el Consejo una resolución que autorizase explícitamente el uso de la fuerza militar fue el reflejo de una estrategia muy meditada destinada a afirmar su poder unilateral y a rechazar la legitimidad de Naciones Unidas. No se trataba de que la Administración Bush tuviese el problema de conseguir un difícil apoyo por parte del Consejo. No había ninguna duda de que en aquel momento cualquier petición que formulara EE.UU. sería concedida por unanimidad. Antes bien, el reto para Washington era redactar una resolución que recabase públicamente el apoyo de la ONU y de los gobiernos del Consejo a EE.UU. sin tener que reconocer el derecho del Consejo de Seguridad a conferir o retirar autoridad legal a iniciativas bélicas como la que Washington ya estaba planeando, pero que todavía no había definido. Desde este punto de vista, la resolución 1.368 sirve admirablemente a este propósito.

Ahora bien, sin el mandato explícito del Consejo, teniendo en cuenta que

éste se había reunido y había emitido una respuesta, la guerra de EE.UU. en Afganistán careció de autoridad legal. La guerra lanzada por Bush semanas después de los ataques de Nueva York y Washington por todo el mundo contra objetivos indefinidos cuya responsabilidad no estaba probada, dando lugar a consecuencias desastrosas sobre civiles, constituyó una violación seria del Derecho internacional y la Carta de la ONU. La reivindicación estadounidense del derecho de autodefensa preventiva no es un concepto que figure en la Carta de la ONU o en el Derecho internacional, y no forma parte de los términos deliberadamente restrictivos del uso legal de la fuerza militar de la Carta de Naciones Unidas.

Basarse en la resolución 1.368 para legitimar la guerra de EE.UU. simplemente no funciona. El lenguaje de la Carta habla del derecho de autodefensa unilateral tan sólo *hasta* que el Consejo pueda hacerse cargo del asunto. En este caso, no existía ningún problema para que el Consejo pudiera reunirse, ni tampoco existía el riesgo de una espera inaceptablemente larga entre el ataque armado y la reunión relevante. Ni tan siquiera existía el problema de que el Consejo decidiese que era incapaz de responder a la petición estadounidense de acción o de autorización. Bien al contrario, la reunión se celebró al cabo de 24 horas después del ataque, contó con la participación de todos los estados miembros y la votación se resolvió en menos de una hora por unanimidad sin que fueran necesarios cambios. Como dijo Negroponte, que poco después sería embajador, «en este asunto los Estados Unidos no hemos necesitado buscar el voto de nadie. De todos los problemas y todas las cuestiones a las que debe hacer frente la ONU, el terrorismo mundial constituye sin duda la nueva prioridad. La humanidad ha quedado horrorizada; la solidaridad ha sido total».<sup>23</sup> Si EE.UU. decidió no pedir autorización en el Consejo a la respuesta militar que ya había decidido emprender, entonces no podía apelar a lo que el Artículo 51 permite que un país haga hasta que el Consejo pueda actuar. Un ataque militar que se produce después de una reunión que hubiera podido autorizar distintas respuestas, pero que no lo hizo porque el país atacado no las pidió, no puede ser considerado un caso legal de autodefensa y debe entenderse que queda fuera de los límites del Artículo 51.

Asimismo, la aprobación el 28 de setiembre de una nueva resolución del Consejo no convirtió en legal la guerra de Washington. Una vez más, EE.UU. hubiera podido presentar en el Consejo un plan completo y requerir autorización para proseguir con la respuesta que había decidido dar, incluyendo el uso de la fuerza militar. Sin embargo, EE.UU. desestimó esta vía. En lugar de ella, presentó al Consejo una resolución que, al mismo tiempo que utilizaba los términos del Capítulo VII, se limitaba sobre todo a pedir la adopción de medidas económicas destinadas a cortar el acceso de los terroristas a fondos de financiación. Pero no pedía ningún uso de la fuerza militar. El embajador de EE.UU., John Negroponte, dijo que la nueva resolución era «la respuesta más contundente que la ONU podía adoptar». En caso de que no fuera suficientemente

contundente, si EE.UU. creía que se requería una acción militar, EE.UU. tenía a su disposición el tiempo, los recursos y el apoyo internacional para redactar una resolución más contundente requiriendo una acción de tal naturaleza bajo auspicio del Consejo. De acuerdo con los términos del Artículo 51 de la Carta, la resolución hubiera reemplazado los planes de una acción militar unilateral. En lugar de esto, al cabo de poco más de una semana después de que se aprobara la segunda resolución, EE.UU. lanzó su guerra aérea contra Afganistán.

La violación estadounidense de la Carta de la ONU tuvo lugar en dos partes. En primer lugar, y esto es lo más importante, el derecho de autodefensa unilateral no es ilimitado. Si, por ejemplo, EE.UU. hubiera podido enviar un avión de combate para que derribara el segundo avión secuestrado antes de que éste impactara en el *World Trade Center*, tal acción de autodefensa unilateral hubiese sido perfectamente legítima. Pero lanzar una guerra total sin anunciar en qué momento terminará, contra objetivos desconocidos a todo lo largo y ancho del planeta, cuyas consecuencias para las poblaciones civiles serán inevitablemente la devastación humana y económica, no cabe dentro de la definición corriente de autodefensa.

En segundo lugar, los términos de la Carta en el Artículo 51 son muy claros en lo que se refiere a la responsabilidad que recae sobre el país que afirma su derecho a autodefenderse de consultar y pedir la implicación del Consejo de Seguridad a la hora de responder a un ataque armado. En un análisis realizado en octubre de 2001 acerca de los factores legales internacionales presentes en la respuesta estadounidense a los ataques del 11 de setiembre, el encargado de asuntos legales de la organización británica sobre derechos humanos, *Interights*, afirmaba que...

[...] según la Carta, está claro que la autodefensa... tan sólo es permisible como medida temporal a la espera de la implicación del Consejo de Seguridad. Aunque el recurso a la fuerza esté inicialmente justificado como medida de autodefensa proporcionada y necesaria, puede infringir la ley si fracasan los intentos subsiguientes de implicar al Consejo de Seguridad.<sup>24</sup>

Dicho de otro modo, aunque un ataque militar inicial en nombre del derecho a autodefenderse fuera considerado legal, EE.UU. cometería una infracción si más adelante se negara a volver al Consejo para discutir, pedir la implicación y buscar la aprobación a las acciones futuras.

Durante los primeros meses de la guerra estadounidense, los Gobiernos de los países del mundo casi no levantaron la voz. Tan sólo unos pocos expresaron con la boca pequeña sus esperanzas de que hubiera una pausa con tal de poder introducir suministros en Afganistán; alguien se atrevió a desear que los bombardeos se detuvieran durante el Ramadán. Pero ningún Gobierno estaba dispuesto a desafiar la estrategia estadounidense de atacar a gran escala Afganistán

para responder así a los ataques del 11 de setiembre. Lamentablemente, es muy probable que, ante el temor de desafiar a Washington que dominaba en la ONU, si EE.UU. hubiera pedido que las Naciones Unidas autorizasen esa guerra, hubiese conseguido una aprobación inmediata. EE.UU. ni tan siquiera necesitaba violar la Carta de Naciones Unidas.

En ningún momento escuchamos que EE.UU. tuviese un plan para implicar a otras naciones o a la ONU en la elaboración de una estrategia a nivel mundial para encontrar a los autores de los atentados —tan sólo oímos la amenaza de que cualquier país que no se subiera al carro de la coalición de Washington en las condiciones que ponía Washington sería considerado un régimen hostil o él mismo un Estado terrorista. En realidad, jamás oímos pronunciar tan siquiera las palabras *Naciones Unidas*. En ningún momento escuchamos que se pidiesen ideas o colaboración; tan sólo oímos la exigencia de aceptar acríticamente *nuestro* plan, *nuestra* estrategia.

El tipo de coalición que George Bush y sus asesores tenían en mente no era en nada similar a lo que entendemos habitualmente por coalición —cuando pensamos en nociones como cooperación, toma de decisiones mutua, compartir el poder, trabajo en equipo. La respuesta real de Bush a los ataques del 11 de setiembre —«o bien estás con nosotros, o bien estás con los terroristas», que pronto configuró lo que se conoce como la Doctrina Bush— dio al traste con tal comprensión.

Esta Administración entendió que el unilateralismo era la base fundamental de cualquier plan estratégico. Ello incluía redefinir la misma esencia de la idea de coalición a fin de que ésta reflejara el compromiso incuestionable de Washington a controlar unilateralmente las decisiones y el poder de determinar cómo responder a los ataques del 11 de setiembre. A las pocas horas de que ocurrieran los ataques, EE.UU. emprendió el proceso de crear una coalición; pero no se trataba de una coalición en la que pudieran añadirse los que quisieran participar, sino más bien una coalición en la que dominaba la coerción. No figuraba en la agenda de Bush dejar que las demás naciones tuvieran una oportunidad.

Tampoco figuraba en ella reconocer la legitimidad de las Naciones Unidas. Después de los votos de apasionada pero indefinida solidaridad con los americanos del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General, siguieron dos semanas de silencio inquieto ante la tendencia unilateralista de EE.UU. Entonces, en un discurso ante la Asamblea, el 24 de septiembre, el secretario general de la ONU, Kofi Annan, emitió un mensaje de prudencia. Dijo que los ataques terroristas habían «representado un golpe a todos nuestros esfuerzos por crear una sociedad verdaderamente internacional», e hizo un llamamiento al mundo para que, a través de las Naciones Unidas, «se diera una respuesta que reforzase la paz y la seguridad internacional —cimentando los vínculos entre las naciones y no sometiéndolas a nuevas tensiones». Centrándose en la necesidad de que las Naciones Unidas desempeñasen un papel central en la respuesta global a los

ataques, afirmó a continuación que «esta Organización es el foro natural en el que debe levantarse una coalición universal. Tan sólo ella puede dar legitimidad global a la larga lucha contra el terrorismo».

Annan no criticó explícitamente los planes de Washington —para entonces ya evidentes— de responder a los ataques terroristas con un llamamiento a la guerra; no pidió a EE.UU. que buscara la aprobación del Consejo antes de hacer uso de la fuerza, tal como requiere el Artículo 51 de la Carta de la ONU. Pero sí dio una respuesta muy distinta a la de la Administración Bush al hecho de que «los ataques del 11 de setiembre fueron un ataque al Estado de Derecho —es decir, al mismo principio que hace posible que naciones e individuos vivan juntos en paz al seguir reglas acordadas y resolver sus disputas mediante procedimientos acordados». Para el secretario general, la respuesta a tales ataques debía suponer «reafirmar el Estado de Derecho, a nivel nacional e internacional. No hay que escatimar esfuerzos en el empeño de llevar a los responsables de tales atentados ante la justicia siguiendo un proceso transparente y claro que todo el mundo pueda comprender y aceptar». Annan concluyó su intervención instando al mundo a dar una respuesta que reafirmase con la máxima contundencia «nuestra humanidad común y los valores que compartimos. No permitiremos que éstos sean derrocados. Defendamos nuestros principios y nuestros valores morales para que, ante todo el mundo, quede bien clara la diferencia inconfundible entre aquellos que recurren al terrorismo y aquellos que lo combaten».

Fue un discurso de altura. Sin embargo, la Administración Bush no tenía ninguna intención de hacer ninguna concesión a la voluntad internacional o al Derecho internacional. Como respuesta al discurso de Annan, un responsable del Departamento de Estado dijo en *The Washington Post* que: «EE.UU. agradece que la ONU quiera desempeñar un papel más activo, siempre que ello no conlleve interferir en el derecho de América a hacer uso de la fuerza militar».<sup>25</sup>

Ningún presidente Bush en la Casa Blanca se apoyaría ya más en una autorización oficial (ni tan siquiera de dudosa factura) de la ONU para dar legitimidad a su actuación en cualquier lugar del mundo que deseara; en lugar de ello, apelaría a la coartada de la autodefensa. En lo que se apoyaría Bush Jr. a partir de entonces sería en el compromiso reafirmado hacia el poder unilateral —por muy internacionales que pareciesen las alianzas y los pactos de actuación.

Si bien sus posturas con respecto a la ONU han sido distintas, los dos presidentes Bush han coincidido en fijarse el objetivo prioritario de crear una coalición en nombre de la cual América pueda orquestar una cruzada de alcance mundial. Cuando Bush padre decidió utilizar las Naciones Unidas en 1990-1991 hizo uso de un amplio abanico de recursos diplomáticos de probada eficacia —que incluían los sobornos, los pagos a terceros, los castigos— para ganar un apoyo significativo, cuando no unánime, en el Consejo de Seguridad a favor de la guerra contra Irak. China, por ejemplo, tras amenazar con hacer uso de su

derecho de veto contra la resolución que autorizaba el uso de la fuerza, pidió que se le recompensase con la reanudación de las anheladas ayudas al desarrollo de largo plazo y se rehabilitaran las relaciones diplomáticas y dejaran atrás los sucesos de la Plaza de Tienanmen. Washington accedió a ambas peticiones y China se abstuvo en la votación. Los miembros más pobres del Consejo, como Etiopía y Zaire, obtuvieron nuevos paquetes de ayudas económicas de Washington, acceso a los créditos del Banco Mundial y, en algunos casos, la refinanciación de créditos o avales del Fondo Monetario Internacional. A Etiopía se le concedió la ayuda militar que se le había negado debido al conflicto que mantenía con Eritrea, y lo mismo se hizo con la maltrecha Colombia.

Hubo el caso de Yemen. En 1990, Yemen era el único país árabe en el Consejo de Seguridad. Hacía poco que se había reunificado después de una dura guerra civil. Su todavía frágil Gobierno no podía arriesgarse a enojar a la mitad de un mundo árabe agriamente dividido ofreciendo respaldo a la invasión estadounidense de otro país árabe. Por consiguiente, Yemen votó en contra de autorizar un ataque militar de EE.UU. a Irak. Tan pronto como el embajador yemení bajó su brazo, un diplomático estadounidense que tenía a su lado dijo: «éste será el “no” más caro que jamás hayas votado». La observación fue recogida por el sistema de voz de la ONU y rápidamente fue retransmitida a las capitales de todo el mundo. Tres días más tarde, EE.UU. interrumpió todo su presupuesto de ayuda a Yemen (unos insignificantes 70 millones de dólares), el país más pobre del mundo árabe. El mensaje se oyó más allá de Aden: aquellos que no acaten la decisión de EE.UU. en un asunto que éste considere crucial, sabrán lo que es bueno.

A diferencia de su padre, Bush Jr. marginó a la ONU explícitamente. No obstante, es probable que cuando Bush amenazó de que «o se está con nosotros, o bien se está con los terroristas», los diplomáticos y gobernantes de los demás países pensasen en la lección que aprendieron con el precedente de Yemen.

### **El eje del mal y más allá**

La guerra de Bush en Afganistán —desde su punto culminante a finales de 2001 hasta mediados de 2002, y que todavía coletea— mató al menos a 4.000 civiles. Osama bin Laden y el líder talibán Mullah Mohammed Omar no cayeron presos ni fueron capturados.

Cuando la Casa Blanca volvió a centrar su atención en Irak, a finales de la primavera de 2002, más de uno creyó tener un *déjà vu*. Los principales ideólogos de la Administración Bush —incluyendo al vicepresidente Dick Cheney, al secretario de Defensa Donald Rumsfeld, a su ayudante Paul Wolfowitz, al consejero del Pentágono Richard Perle y a otros— habían estado al menos doce años enfrascados en la tarea de derrocar al régimen de Bagdad. Para conseguir

desviar la atención pública de Al Qaeda y centrarla en Irak, la Administración (a pesar de divisiones internas públicas e intensas) empleó todo el verano y otoño de 2002 en prodigar la retórica de la guerra.

A finales de octubre, Irak, sometido a una presión regional e internacional enorme, aceptó el retorno de los inspectores de la ONU, tal como había solicitado repetidamente EE.UU. A su vez, Washington de repente anunció que quizá las inspecciones no fueran tan importantes, al fin y al cabo, e hizo gestiones para que los equipos de la UNMOVIC y la Internacional Atomic Energy Agency (IAEA) no pudiesen volver a Bagdad sin una nueva resolución de la ONU.

Tal resolución no apoyaba el uso de la fuerza; volvía a definir la crisis de Irak, al menos en el panorama internacional, en términos de desarme y no de cambio de régimen; y cuando menos demoraba un ataque por parte de EE.UU. Por todas estas razones, los movimientos contrarios a la guerra en Estados Unidos y en el resto del mundo ven en la resolución 1.441 una victoria parcial. Ésta proporcionó un poderoso instrumento para luchar a favor de que EE.UU. dé cuentas al multilateralismo y a la ONU. Con todo, fue también un reflejo de la férrea dominación que EE.UU. ejerce sobre la ONU y el resto del mundo y sentó las bases para la guerra.

La verdadera victoria fue que la Administración Bush creyera que era necesario recurrir a la ONU. Tan sólo unos meses antes los líderes civiles del Pentágono parecían haber descartado cualquier estrategia sobre Irak a partir de la ONU. Sin embargo, la Junta Directiva seguía escéptica con respecto a la guerra; los sondeos indicaban que menos de una cuarta parte de los estadounidenses estaba de acuerdo en atacar Irak sin la ONU; y cientos de miles de manifestantes protestaban en las calles. Los aliados más cercanos a Washington, desde Alemania a México, pasando incluso por el propio Partido Laborista de Tony Blair, se quejaban del cada vez mayor unilateralismo de EE.UU. Los halcones no querían esta resolución, pero perdieron.

El hecho de que una Casa Blanca tan anti-ONU como la de Bush necesitase ocho semanas para negociar los términos de la resolución 1.441 reflejó la enorme oposición nacional e internacional a una guerra planeada para conseguir petróleo y un imperio. La resolución, al menos, hizo que Washington se viera obligada a parecer que actuaba conjuntamente con la comunidad internacional.

EE.UU. hizo concesiones diplomáticas significativas para ganar apoyo a favor de su texto. Sin embargo, uno de los elementos más importantes del asunto eran las negociaciones a puerta cerrada con Francia y Rusia en relación con los contratos que estos países tienen con un Irak posbélico. Y la empobrecida nación de Mauricio emergió como la última víctima de la presión de EE.UU. sobre la ONU, el ejemplo más reciente de lo que ya pasó con Yemen. El embajador de Mauricio, Jagdish Koonjul, fue retirado por su Gobierno porque no había respaldado el borrador original de la resolución estadounidense sobre Irak. ¿Por qué fue retirado? Pues porque Mauricio recibe una ayuda significati-

va de EE.UU., y el Tratado sobre Oportunidades y Crecimiento Africano exige que cualquier receptor de la asistencia estadounidense «no se involucre en actividades que perjudiquen la seguridad nacional de EE.UU. o los intereses relacionados con su política exterior».

Todos los embajadores en el Consejo, incluso el británico, en sus discursos posteriores al voto unánime que aprobó la resolución, dejaron claro que ésta no constituía una autorización para hacer la guerra. El embajador francés, Jean-David Levitte, afirmó que, en caso de incumplimiento por parte iraquí, para declarar la guerra era preciso que hubiese otra reunión del Consejo. «Francia aprueba que en la resolución no haya ninguna ambigüedad al respecto», afirmó. El embajador de México, Adolfo Aguilar Zinser, fue probablemente el más directo de todos. La fuerza tan sólo será válida, dijo, con «la previa autorización expresa del Consejo de Seguridad».

El voto de cada uno de los países miembros del Consejo iba destinado menos a constreñir el arsenal iraquiano que a constreñir el poder estadounidense.

No obstante, a pesar de todas las riñas sobre el lenguaje de la resolución, no había ninguna prueba de que la Administración Bush tuviera la intención de basar su decisión de ir o no a la guerra en lo que pudiera decir una resolución de la ONU, o en lo que encontrarán o no encontrarán los inspectores. La presión que EE.UU. vuelve a ejercer sobre el Consejo de Seguridad para que apruebe una segunda resolución —sin apenas contar si ésta apoya o no un ataque militar— parece constituir el último esfuerzo de los hombres de Bush para reclamar un poco de legitimidad internacional. Están dispuestos a ir a la guerra contra Irak solos —o a liderar la llamada «coalición de los dispuestos» (y que tal vez fuera mejor llamar «la coalición de los coaccionados»). Sin embargo, una acción tan explícitamente unilateral amenaza con abrir una brecha potencialmente severa con algunos aliados cruciales, particularmente en Europa. La oposición a la guerra de Bush —especialmente en aliados europeos clave— ha forzado a la Administración a demorar su decisión como mínimo unas semanas más. El discurso sobre el estado de la Unión que hizo George W. Bush y la intervención del secretario de Estado Colin Powell en la ONU sirvieron para mostrar que la Casa Blanca ha reconocido a regañadientes que todavía no ha convencido a electorados clave sobre la necesidad de ir a la guerra.

EE.UU. ha tenido que buscar la aprobación de la ONU, pero Washington sigue teniendo una concepción profundamente instrumentalista de las Naciones Unidas —una visión en la que la relevancia y autoridad de la organización mundial depende de su acercamiento a las posiciones estadounidenses. Los de nuevo envalentonados miembros del Partido Republicano siguen afirmando que las decisiones de la ONU no pueden maniar las decisiones de EE.UU. de ir a la guerra. Existe un grave peligro de que la presión estadounidense obligue al Consejo a respaldar la guerra, con independencia de lo que encuentren los inspectores. Con todo, si los líderes de la ONU usan su púlpito para defender la

insistente imprecación de la Carta de Naciones Unidas a favor de buscar soluciones no bélicas a los conflictos, la combinación de la legitimidad internacional de la ONU con una oposición global masiva a la guerra, tanto a nivel gubernamental como a nivel popular, y la presión del cada vez mayor movimiento antiguerra en EE.UU.; todos estos factores pueden llegar a incrementar el precio de una guerra por petróleo e imperio hasta un punto tal que ni la misma Administración esté dispuesta a pagarlo.

## NOTAS

1. David Gergen, «Bring back the junkets!», *US News & World Report*, 27 de octubre, 1997.
2. [El autor hace referencia a la película dirigida por Ridley Scott en 2001, *Black Hawk derribado*, cuyo argumento trata sobre un episodio particularmente dramático de la desafortunada intervención de las tropas de élite estadounidenses en Somalia. *N. del T.*] La película, en su esfuerzo por ennoblecer a los soldados protagonistas de la historia, ignora las raíces políticas de la intervención estadounidense de 1992-1993, en particular el rechazo de EE.UU. a participar en el proyecto de protección de ayuda de las Naciones Unidas. Las órdenes que provocaron la muerte de unos 1.000 somalíes, además de 18 *rangers* del ejército estadounidense, procedían del Pentágono y no gozaban de la aprobación del Consejo de Seguridad. Asimismo, la película no hace ninguna referencia a la larga lista de ocasiones en las que EE.UU. se ha involucrado en el país, especialmente cuando Somalia constituía durante la Guerra Fría un campo de batalla en el que tanto EE.UU. como la URSS dejaron atrás un país lleno de pobreza y carestía, con excedente tan sólo de pistolas, morteros y minas.
3. «Going It Alone: US Upsets France So Paris Begins a Campaign to Strengthen Multilateral Institutions», John Vinocur, *The International Herald-Tribune*, 3 de febrero, 1999.
4. «Noblesse Oblige», Tom Friedman, *The New York Times*, 31 de julio, 2001.
5. «How to Lose Friends and Inspire Enemies», Walter C. Clemens Jr., *The Washington Post*, 20 de mayo, 2001.
6. «House Threatens To Hold Back U.N. Dues for Loss of Seat», David E. Sanger, *The New York Times*, 9 de mayo, 2001.
7. «A Wake-Up Call on Human Rights», Harold Hongju Koh, *The Washington Post*, 8 de mayo, 2001.
8. «A More Assertive Europe», editorial de *The New York Times*, 30 de marzo, 2001.
9. «Cheer Up, Ugly Americans», John Hughes, *Christian Science Monitor*, 20 de junio, 2001.
10. «Containing America», editorial, *Christian Science Monitor*, 15 de junio, 2001.
11. «Powell Fails to Persuade NATO on Antimissile Plan», AP, 30 de mayo, 2001.
12. «A Wary Atlantic Alliance», editorial, *The New York Times*, 31 de mayo, 2001.
13. «President Bush's Arrogant Negotiating Style Is All Take and no Give», *The Independent*, Londres, 26 de julio, 2001.
14. «U.S. Scuttles Germ War Conference», Mike Allen & Steven Mufson, 8 de diciembre, 2001.
15. «Europeans Object to Bush Approach on Foreign Policy», Keith B. Richburg, *The Washington Post*, 16 de agosto, 2001.
16. Michael J. Glennon, *The Washington Post*, 12 de agosto, 2001.
17. Thomas E. Ricks, *The Washington Post*, 21 de agosto, 2001.
18. «US, Israel, pull out of acrimonious racism conference», Hugh Nevill, AFP, Durban, 3 de setiembre, 2001.

19. Ídem.
20. *BBC World*, 4 de agosto, 2001.
21. Ofèibeá Quist-Arcton, «Delegates Confused by US Stance on Conference», *allAfrica.com*, 4 de setiembre, 2001.
22. Emisión DPI de la ONU, Consejo de Seguridad CS/7143, 4370.ª Reunión, 12 de setiembre, 2001: EL CONSEJO DE SEGURIDAD CONDENA «DE FORMA CONTUNDENTE» LOS ATAQUES TERRORISTAS CONTRA ESTADOS UNIDOS, adoptando unánimemente la Resolución 1368 (2001), y el Consejo hace un llamamiento a todos los estados para que los responsables sean llevados ante la justicia.
23. Embajador John Negroponte, Georgetown University, 27 de febrero, 2002.
24. Helen Duffy, «Responding to September 11: The Framework of International Law», *Interights*, Lancaster House, Londres, octubre de 2001.
25. Colum Lynch, «Annan Urges Cautious Response», *The Washington Post*, 25 de setiembre, 2001.

*Phyllis Bennis es miembro del Transnational Institute en Amsterdam, y del Institute for Policy Studies en Washington DC. Su libro más reciente es «Before & After: U.S. Foreign Policy and the September 11<sup>th</sup> Crisis» (Interlink Publishing).*