

**Estados Unidos y su guerra contra el terrorismo
y la crisis de Naciones Unidas**

Sergio Cortés Beltrán

El autor es Abogado, Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile y Master of Laws (LL.M.) en Derecho Internacional y Europeo de la Universidad Libre de Bruselas, Bélgica.

RESUMEN: Los ataques terroristas del 11-S llevaron a que Estados Unidos emprendiera la denominada 'guerra contra el terrorismo'. Esta respuesta estadounidense fue de carácter unilateral y evitó los debates y el apoyo de las instituciones internacionales multilaterales, provocando incertidumbre a nivel local y mundial. Naciones Unidas ha sido la organización que se ha visto más afectada con este nuevo escenario, ya que demostró su debilidad e incapacidad de acción. Las críticas a esta institución surgen tanto de los Estados Unidos como del mundo islámico y apuntan a su ineficacia, su falta de legitimidad y de liderazgo, lo que ha llevado a sugerir que para superar la crisis de la ONU se hacen necesarias reformas a su organización y funcionamiento.

PALABRAS CLAVE: Guerra contra el Terrorismo, Política Exterior de los EEUU, Crisis de Naciones Unidas

ABSTRACT: The 11-S attacks led the United States to undertake the so-called 'war against terrorism'. The U.S. response was unilateral and avoided the debates and the support of multilateral international institutions, causing local and global uncertainty. United Nations is the most affected organization with this new scenario, as it demonstrated its weakness and inability to act. Criticisms to this institution arise from the United States and also from the Islamic world and point to its inefficiency, lack of legitimacy and leadership. Some experts have suggested that reforms are necessary in United Nations organization and operation to overcome its crisis.

KEY WORDS: War against terrorism, US Foreign Policy, UN Crisis

I. INTRODUCCIÓN

El terrorismo fundamentalista islámico es un problema colectivo, porque afecta a toda la comunidad internacional y ha transformado al mundo entero en un lugar más inseguro. Es un terrorismo violento y agresivo, que utiliza nuevas tecnologías y que puede tener acceso a armas de destrucción masiva. Es un terrorismo orquestado por movimientos islamistas radicales que pretenden proclamar Estados Islámicos que sólo se basen en el Corán y que son partidarios de la *yihad* –o guerra santa por la causa de Dios en contra de los infieles-. Los fundamentalistas islámicos son profundamente anti-modernos, anti-seculares y anti-occidentales. Ven además como su gran enemigo a los Estados Unidos –el gran Satán, como le llaman- y a otras potencias del mundo occidental¹.

El terrorismo islámico es un problema que debe ser enfrentado y combatido por toda la comunidad internacional o al menos por sus principales y más importantes actores. Desafortunadamente, la respuesta a este problema no ha tenido un carácter colectivo y ha sido liderado por un solitario Estados Unidos en una guerra especial denominada '*war against terrorism*'.

Este nuevo tipo de guerra ha planteado varias preguntas básicas, a saber: ¿Qué se entiende por guerra contra el terrorismo?; ¿Por qué la respuesta de Estados Unidos a este problema fue de carácter unilateral y no multilateral?; ¿Por qué Naciones Unidas no aparece como la institución más adecuada para alcanzar acuerdos y hacer frente a este problema para la seguridad colectiva?; Estas preguntas son las que trataré de responder a lo largo de este artículo.

II. LA GUERRA CONTRA EL TERRORISMO

Para quienes defendían este nuevo tipo de guerra en contra del terrorismo, la peligrosidad que representaban ciertos grupos y movimientos islamistas fundamentalistas era de especial importancia. Para ellos, Al Qaeda no era una simple organización criminal, era una organización militar que había expresado su propósito de luchar contra los Estados Unidos y de destruirlo. Incluso antes de los ataques del 11-S, Al Qaeda ya había atacado objetivos militares de los Estados Unidos: el primer ataque a las Torres Gemelas con explosivos en sus subterráneos en el año 1993, los bombazos a las embajadas norteamericanas en

¹ KEPEL, Gilles, *La Yihad, Expansión y Declive del Islamismo*, 2ª ed., Barcelona, Ediciones Península S.A., 2001, pp. 13 a 24.

Kenya y Tanzania en 1998 y el ataque con una lancha cargada con explosivos al buque US Cole en Yemen el año 2000, entre otros².

El presidente George W. Bush dijo el 29 de septiembre de 2001 en este sentido que: “*nuestra guerra contra el terrorismo será mucho más amplia que los campos de batalla y cabezas de playa del pasado. La guerra se combatirá en todos los lugares donde los terroristas se escondan, operen o planeen*”.

Con este lenguaje, Bush ampliaba el alcance y significado de la palabra *guerra*. Si ésta se usa de manera metafórica, como cuando se habla de guerra contra las drogas, contra la pobreza o contra el crimen, no habría controversia. Pero, en ese momento, el presidente Bush y sus asesores en la Casa Blanca pensaban en la guerra contra el terrorismo de manera literal –como una verdadera guerra- y esta manera de entender las cosas provocó consecuencias preocupantes tanto a nivel internacional como nacional.

A nivel internacional, las normas que rigen los tiempos de guerra son mucho más laxas que en los tiempos de paz y hace su aparición el derecho internacional humanitario, que rige durante los conflictos armados. Por ejemplo, bajo estas reglas, a un combatiente enemigo se le puede disparar sin advertencia y sin considerar que constituya una amenaza o peligro inminente (a menos que se encuentre incapacitado, detenido o se haya rendido). Ocurre lo mismo en el caso de que un combatiente sea capturado, ya que puede ser detenido hasta el fin del conflicto sin necesidad de juicio.³ A su vez, las Convenciones de Ginebra están redactadas para cubrir conflictos entre ejércitos de Estados organizados o en guerras civiles o conflictos de carácter interno –como sí lo han sido las guerras de Estados Unidos en Afganistán y en Irak-, pero se requiere hacer una labor ardua de interpretación para aplicar estas normas a una red terrorista, que tiene un carácter transnacional o a-nacional⁴.

A nivel nacional, en los Estados Unidos, abogados y jueces han debatido si la guerra contra el terrorismo es regida por un fallo de la Corte Suprema de la época de la guerra civil americana o de la época de la II Guerra Mundial, y no parece haber jurisprudencia que norme las características especiales de este

² Ver BERGEN, Peter, *Holy War Inc., Inside the Secret World of Osama bin Laden*, New York, Free Press, 2002.

³ ROTH, Kenneth, “The Law of War in the War on Terror”, en *Foreign Affairs* [en línea], January/February, 2004. <<http://www.foreignaffairs.com/articles/59524/kenneth-roth/the-law-of-war-in-the-war-on-terror>>.

⁴ VARGAS CARREÑO, Edmundo, *Derecho Internacional Público*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2007, pp. 591-597.

nuevo conflicto⁵. Además, se presenta otro problema, ya que el presidente de los Estados Unidos, como ‘Comandante en Jefe’, tiene la autoridad constitucional para iniciar batallas en una guerra. Sólo cuando se trata de iniciar una guerra completamente nueva se requiere del consentimiento del Congreso. Por lo que resulta perfectamente posible que, a pesar de sus diferencias, las guerras en Afganistán y en Irak sean vistas como simples batallas de una guerra más amplia contra el terrorismo⁶. De esta manera se abre la puerta para que el Poder Ejecutivo en los Estados Unidos pueda actuar sin el consentimiento del Congreso para dirigirse en contra de otros Estados como Siria, Irán o Corea del Norte en esta gran guerra.

III. LA RESPUESTA DE ESTADOS UNIDOS

El poderío de los Estados Unidos ha creado un desequilibrio, ya que se pueden afectar muchos países sin que éstos sean capaces de ejercer la más mínima influencia sobre él. A partir de 1991, las sucesivas administraciones americanas creyeron que serían capaces de ostentar un dominio imperial de bajo coste, gobernando el mundo sin necesidad de formar nuevas alianzas militares, nuevas instituciones legales o nuevos organismos internacionales que reemplazaran las que Roosevelt y Churchill crearon para el mundo posterior a Hitler⁷.

Sin embargo, después de los atentados del 11-S y con la administración Bush y los republicanos ya en el poder, Estados Unidos demostró una postura más agresiva y unilateral y repudió la política multilateral de los tiempos de Clinton. Si bien el Consejo de Seguridad aprobó las medidas bélicas adoptadas por los Estados Unidos en Afganistán en contra de Al Qaeda y los talibanes y la ONU participó activamente en la reconstrucción de dicho país, la actitud de los Estados Unidos había cambiado hacia los organismos e instituciones internacionales multilaterales, y muy en especial hacia Naciones Unidas.

El principal objetivo de los Estados Unidos debía ser, como indicaban los principales ideólogos del pensamiento neoconservador, *“el de producir cambios de régimen en naciones hostiles –en Bagdad y en Belgrado, en Pyongyang y Beijing- y dondequiera que los gobiernos tiránicos adquieran el poder para amenazar a sus vecinos, a*

⁵ BRADLEY, Curtis, “Terror and the Law, The limits of judicial reasoning in the Post 9/11 World”, en Foreign Affairs [en línea], July/August, 2008. <<http://www.foreignaffairs.com/articles/64470/curtis-a-bradley/terror-and-the-law>>.

⁶ ACKERMAN, Bruce, “Terrorism and the Constitutional Order”, en 75 Fordham L. Rev. 475, 2006, p. 480.

⁷ IGNATIEFF, Michael, *El Nuevo Imperio Americano*, Barcelona, Editorial Paidós, 2003, p. 21.

nuestros aliados y a los propios Estados Unidos de América”⁸. Esta nueva doctrina de guerra preventiva pasó a ser conocida como la Doctrina Bush y marcó el abandono de las doctrinas de la contención y de la disuasión que dirigieron el comportamiento de los Estados Unidos durante la Guerra Fría⁹.

La Doctrina Bush se plasmó en la “Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América” de septiembre del año 2002, como una ampliación unilateral de la noción de legítima defensa del artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas y como una excepción a la norma de *ius cogens* que prohíbe la amenaza o el uso de la fuerza. En la “Estrategia de Seguridad Nacional” se sostiene que “frente a la amenaza resultante de la combinación de proliferación de armas de destrucción masiva, Estados canallas, y terrorismo internacional, Estados Unidos posee el derecho de utilizar la fuerza armada de forma anticipatoria –en caso de ataque inminente- e incluso de forma preventiva, aunque no exista certidumbre respecto del tiempo y del lugar del ataque del enemigo”¹⁰.

El unilateralismo estadounidense y la aplicación práctica de la Doctrina Bush aparecieron en el mismo momento que Estados Unidos decidió declarar la guerra contra el terrorismo islámico, seleccionar unilateralmente sus principales objetivos y calificar abiertamente a algunos países o grupos políticos como terroristas –sin ninguna negociación multilateral en Naciones Unidas o, en su defecto, en la OTAN- e ir en solitario a la guerra en Irak.

Después de los ataques terroristas del 11 de Septiembre de 2001, Estados Unidos recibió un inmenso apoyo mundial a sus esfuerzos de lucha contra Al Qaeda y de liberación de Afganistán. Buen ejemplo de esta situación fueron los esfuerzos colectivos para crear y formar un ejército multinacional liderado por los Estados Unidos en la lucha contra Al Qaeda y el régimen Talibán en Afganistán, y luego el control y vigilancia del proceso de pacificación y reconstrucción del Estado en este país por parte de Naciones Unidas¹¹.

Sin embargo, el 12 de septiembre de 2002, el presidente George W. Bush trajo el asunto de Irak ante la Asamblea General de Naciones Unidas y solicitó tomar acciones inmediatas en contra de Saddam Hussein para desarmarlo. Bush indicó en aquel momento: “*Trabajaremos con el Consejo de Seguridad de*

⁸ KRISTOL, William y KAGAN, Robert, *Peligros Presentes*, España, Editorial Almuzara, 2005, p. 26.

⁹ RODRÍGUEZ ELIZONDO, José, “La Doctrina Bush y los demonios de la inseguridad”, *en Revista de Estudios Internacionales*, año 35 (Nº 139), Octubre/Diciembre, 2002, pp. 7-26.

¹⁰ KRISTOL y KAGAN, op. cit., p. 29.

¹¹ Sobre la historia y preparación de la guerra en Afganistán, véase WOODWARD, Bob, *Bush at war*, New York, Simon and Schuster, 2002.

Naciones Unidas para las resoluciones necesarias, pero actuaremos solos si Naciones Unidas no coopera". Un mes más tarde, en octubre de 2002, el Congreso estadounidense dio autorización para usar la fuerza en contra de Irak sin la aprobación previa de Naciones Unidas. El mensaje era claro en aquel momento. Estados Unidos no necesitaba la venia del Consejo de Seguridad de la ONU perdiendo así el apoyo original que tuvo para su causa después del 11-S. Su participación en la guerra en Irak y su creciente presión sobre algunos países como Siria e Irán, actuando de manera unilateral y eludiendo negociaciones multilaterales en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, fueron minando su popularidad¹².

IV. LA CRISIS DE NACIONES UNIDAS

La actitud de Estados Unidos no sólo dejó al descubierto su nueva doctrina y su poderío unilateral, sino que también puso al desnudo la crisis de Naciones Unidas como organización universal que debe resolver y solucionar los problemas mundiales de la seguridad colectiva. Naciones Unidas, cuyos objetivos principales son, de acuerdo a su Carta, ser el centro de debate y de decisión de los problemas relativos a la seguridad colectiva, aun con la posibilidad de tomar acciones militares para asegurarla y mantenerla, mostró completamente su fracaso para cumplir su misión. Como bien indicara Francis Fukuyama: "*La ONU fue incapaz tanto de ratificar la decisión de Estados Unidos de ir a la guerra como de impedir que Washington actuara por su cuenta. Desde todo punto de vista fracasó*"¹³.

Algunos en la Administración Bush se regocijaron con esta nueva situación. De hecho, Richard Perle, en el diario inglés *The Guardian*, de fecha 21 de marzo de 2003, cuando se iniciaban las operaciones bélicas americanas en Irak, expresó: "*Gracias a Dios por la muerte de Naciones Unidas. Su abyecto trabajo sólo nos trajo anarquía, el mundo necesita orden*".

El fracaso de Naciones Unidas se debe a debilidades de la organización que se centran básicamente en tres puntos: su ineficacia, su falta de legitimidad y su carencia de liderazgo. Las analizaremos particularmente a continuación.

¹² Véanse WOODWARD, Bob, *Plan of Attack*, New York, Simon and Schuster, 2004, sobre los entretelones de la planificación de la guerra en Irak; y MUÑOZ, Heraldo, *Una Guerra Solitaria*, Santiago, Random House Mondadori, 2005, sobre la presión ejercitada por los Estados Unidos sobre los Estados miembros permanentes y no permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas durante el período previo a la guerra de Irak.

¹³ FUKUYAMA, Francis, *América en la encrucijada. Democracia, poder y herencia neoconservadora*, Buenos Aires, Ediciones B, 2007, p. 163.

V. INEFICACIA DE NACIONES UNIDAS

Esta crítica se centra en el desempeño de esta organización a lo largo de su historia y al hecho de que responda más a los problemas del pasado que a los del presente.

Para entender este punto, es necesario que hagamos un poco de historia al respecto.

La ONU siempre ha tenido una complicada relación con los Estados Unidos. Estados Unidos tiene especiales nexos con la organización. Ningún otro país estuvo más íntimamente involucrado en el proceso de creación de la ONU. Franklin Delano Roosevelt y Harry Truman fueron responsables directamente de formar una coalición de países que estuvieran a favor de la creación de una organización que garantizara la seguridad mundial de manera permanente. Nadie mejor que Harry Truman para expresar lo que se buscaba con la creación de esta organización en su discurso en la Conferencia de San Francisco, de fecha 25 de junio de 1945: *“Todos reconocemos, no importa cuán grande sea nuestro poderío, que debemos negarnos el privilegio de hacer siempre lo que quisiéramos”*¹⁴. Con este discurso, Truman señalaba que Estados Unidos debía abandonar su tradición de aislacionismo y unilateralismo en favor del internacionalismo y del multilateralismo. Pronto, Estados Unidos descubrió que este organismo podía complicar y comprometer sus intereses nacionales. Por un lado, podía ser muy útil para fortalecerlos, pero también podía limitar su capacidad de acción. Por ejemplo, Naciones Unidas fue muy útil para apoyar a los Estados Unidos y con ello a sus intereses nacionales en la guerra de Corea en 1950, en la Crisis de los misiles en Cuba en 1962, en la primera guerra del Golfo en contra de Saddam Hussein para liberar Irak en 1991 y en la campaña de liberación de Afganistán en 2001. Pero también, Naciones Unidas se vio completamente paralizada y no brindó ningún apoyo a los intereses de los Estados Unidos durante las invasiones soviéticas de Hungría en 1956 y de Checoslovaquia en 1968 ni en la operación militar encabezada por la OTAN en Kosovo en 1999, ni tampoco en el ataque a Irak en 2003¹⁵.

No hay que llevarse a engaño. Naciones Unidas no es -como creen algunos idealistas- el triunfo del derecho internacional y del legalismo en las relaciones internacionales ni el sueño internacionalista de un Estado mundial. Naciones

¹⁴ SCHLESINGER, Stephen, “Annan at the End: Grading the Secretary General”, en Foreign Affairs [en línea], November/December, 2006. <<http://www.foreignaffairs.com/articles/62107/stephen-schlesinger/annan-at-the-end-grading-the-secretary-general>>. La traducción es nuestra.

¹⁵ Idem.

Unidas es una organización internacional hecha para la negociación política y su poder se basa en el compromiso de las cinco grandes potencias que tienen derecho a veto en el Consejo de Seguridad, que son los cinco países que vencieron a las potencias de Eje en la II Guerra Mundial. Este compromiso de las potencias vencedoras no fue establecido para proteger la seguridad de los Estados pequeños, sino que para evitar una nueva guerra mundial entre ellas.

En el momento actual, la ONU se muestra como institución ineficaz a la hora de hacer frente a las amenazas graves a la seguridad. Las autorizaciones para el empleo de la fuerza del artículo 51 del Consejo de Seguridad fueron diseñadas por las potencias vencedoras de la II Guerra Mundial de manera rígida, ya que el poder de veto garantiza que el Consejo de Seguridad nunca va a actuar en contra de los intereses nacionales de sus miembros permanentes¹⁶. La única excepción ha sido la guerra de Corea, cuando la URSS abandonó el Consejo, lo que permitió que los cuatro restantes aprobaran la intervención.

Además, el proceso de toma de decisiones en la ONU es farragoso y siempre se obra por consenso, lo que hace difícil que se asuman responsabilidades en un conflicto determinado. En el Consejo de Seguridad, las potencias medianas –en especial, Francia, Rusia y China– han descubierto que el uso del veto o la amenaza de utilizarlo son la manera que tienen para contrabalancear a los Estados Unidos, debilitando aún más esta institución y haciendo que Estados Unidos eluda el Consejo para decidir planes de acción. Como claramente lo ha expresado Robert Kagan: *“Uno de los objetivos principales de la política exterior europea ha sido multilateralizar a los Estados Unidos. Por esta razón los europeos insisten que estos últimos actúen sólo con el consentimiento del Consejo de Seguridad de la ONU. El Consejo de Seguridad es así una vaga aproximación a un orden multilateral verdadero debido a que fue concebido para dar a las cinco grandes potencias de la post-guerra todo el poder de decisión sobre lo que era legítimo o no en materia de acción internacional. En la actualidad, el Consejo cuenta solamente con una gran potencia, los Estados Unidos. Sin embargo, todavía existe un espacio en que una nación tan débil como Francia tiene, al menos en teoría, el poder de controlar la acción de Estados Unidos, con la condición de que este último acepte asistir a los debates del Consejo y que se acaten sus decisiones. Para los europeos, el Consejo de Seguridad de la ONU es un sustituto del poder del que carecen”*¹⁷.

Estados Unidos evitó el proceso de negociación multilateral en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y decidió ir solo en su guerra contra el terrorismo en Irak, debido a que Naciones Unidas aparecía como una barrera que le impedía garantizar su propia seguridad nacional.

¹⁶ FUKUYAMA, op. cit., p. 168.

¹⁷ KAGAN, Robert, *La Puisseance et la Faiblesse. Les États-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial*, Paris, Plon, 2003, p. 65. La traducción es nuestra.

En este sentido, es interesante lo que señala Francis Fukuyama: “*Tal como lo percibían muchos miembros de la administración Bush, el problema de la acción colectiva estribaba en Naciones Unidas, así como en los europeos que querían trabajar a través de ella para resolver graves amenazas a la seguridad que requerían una intervención militar inmediata. La experiencia del gobierno de Clinton en los Balcanes convenció a muchos integrantes de la administración Bush de que la ONU era incapaz de resolver desafíos graves a la seguridad. En Bosnia, el embargo de armas impuesto por la ONU y la pretensión de imparcialidad en realidad acabó beneficiando a Serbia, la parte que se encontraba en la raíz del problema. Las restrictivas reglas de enfrentamiento que regían la fuerza de pacificación de la ONU, encabezada por los europeos, dieron como resultado el penoso espectáculo de los cascos azules holandeses en Srebrenica, incapaces de defenderse ellos mismos y mucho menos a los bosnios que tenían encargado proteger, tomados como rehenes y asesinados por los serbios. De modo parecido, en la crisis de Kosovo el veto ruso impidió que el Consejo de Seguridad actuara. A mediados de los noventa Estados Unidos habría estado encantado de dejar que los europeos cargaran con un problema que se hallaba, a fin de cuentas, en su patio de atrás, pero tanto la crisis de Bosnia como la de Kosovo se resolvieron sólo cuando Estados Unidos se incorporó a la ecuación y utilizó su poder militar de forma decisiva*”¹⁸.

Para muchos americanos, y no sólo para los neoconservadores -que estaban en distintos puestos en la Administración Bush-, Naciones Unidas era más parte del problema que de la solución.

VI. FALTA DE LEGITIMIDAD DE NACIONES UNIDAS

Las críticas en Estados Unidos en contra de Naciones Unidas están enfocadas en la falta de legitimidad democrática de esta organización. Se le critica a Naciones Unidas que carece de legitimidad democrática por haber aceptado como Estados miembros a países no democráticos y Estados que violan los derechos humanos de su población. Como bien se pregunta Michael Ignatieff: “*¿por qué debería una república, basada en el estado de derecho, ser constreñida y limitada por convenciones internacionales que no tienen el mismo elemento de legitimidad democrática?*”¹⁹.

El excepcionalismo americano tiene en este punto una clara manifestación. Esta forma de ver el mundo y de percibirse a sí mismo hace que Estados

¹⁸ FUKUYAMA, op. cit., pp. 107 y 108.

¹⁹ IGNATIEFF, Michael (Editor), *American Exceptionalism and human rights*, Princeton University Press, 2005, p. 22. La traducción de la cita es nuestra.

Unidos respete y cumpla con el Derecho Internacional y los Derechos Humanos, pero a su manera²⁰.

En Estados Unidos se critica que la pertenencia a la ONU sólo se base en criterios formales de reconocimiento de Estados y de gobiernos, sin importar mayormente el que los Estados miembros sean una democracia o respeten los derechos humanos. Estados Unidos cree en la democracia constitucional como fuente de legitimidad y desconfía de Naciones Unidas por esta misma razón, lo que hace que vean con perplejidad que participen Siria, Irán o Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas y que en alguna ocasión incluso la hayan hasta presidido.

También, Estados Unidos critica a Naciones Unidas la postura que tiene ante Israel -su principal aliado en Medio Oriente-, el apoyo de la organización a la causa palestina y la forma como ha abordado el conflicto árabe israelí. De hecho, el punto más álgido en las críticas que hacen los americanos a la gestión de la ONU es la resolución del año 1975, que condenó al sionismo como una forma de racismo.

El excepcionalismo estadounidense ha provocado intranquilidad e incertidumbre en algunos aliados europeos de dicho país, como Alemania y Francia, quienes rechazaron apoyar la guerra en Irak. Estas actitudes produjeron perplejidad en los Estados Unidos. Los estadounidenses no podían entender por qué los europeos eran tan desagradecidos con un país que había salvado a Europa -en especial a Francia en la primera y segunda guerras mundiales- y que después les dio -Alemania Occidental incluida- protección y seguridad ante la amenaza comunista durante toda la guerra fría. Como bien indicara el intelectual francés André Glucksmann sobre este punto: “*Los Estados Unidos no pueden comprender que hayan sido juzgados más peligrosos que Saddam Hussein*”²¹.

Sin embargo, no solo para los Estados Unidos Naciones Unidas tiene problemas de legitimidad. Para varios países, especialmente en el mundo islámico, Naciones Unidas aparece como una organización internacional que carece de legitimidad por sus relaciones y conexiones con los Estados Unidos y por su comportamiento y actitud errática hacia la guerra contra el terrorismo estadounidense. El comportamiento de Naciones Unidas fue confuso e

²⁰ IGNATIEFF, Michael, “No Exceptions? The United States Pick and Choose Approach to Human Rights is Hypocritical. But that’s not a good reason to condemn it”, *Legal Aff.* (59), Jun, 2002, p. 61.

²¹ GLUCKSMANN, André, *Ouest contre Ouest*, París, Plon, 2003, p. 9. La traducción de la cita es nuestra.

incierto desde el inicio de este proceso. Inmediatamente después del 11 de septiembre de 2001, Naciones Unidas ofreció toda su ayuda y apoyo a los esfuerzos de Estados Unidos para liberar y democratizar Afganistán. Pero los problemas aparecieron apenas las operaciones militares comenzaron allí, porque algunos países expresaron sus temores sobre las intenciones reales y planes verdaderos de los Estados Unidos sobre la situación en Medio Oriente.

Naciones Unidas aparece a los ojos de algunos países que tienen fuertes pugnas y sospechas hacia los Estados Unidos como una organización internacional que depende y es controlada por este país. Para estos críticos de la ONU, esta organización perdió su carácter de universal y olvidó sus objetivos principales y misión. Naciones Unidas es vista como un simple sirviente que obedece las reglas y órdenes de su amo Estados Unidos, y no como una organización o foro independiente. En otras palabras, para estos críticos, Naciones Unidas perdió su credibilidad y su insignia como organización internacional universal que representa las opiniones y derechos de todos sus Estados miembros.

En el mundo islámico, como bien ha señalado un autor sobre las relaciones entre Estados Unidos y Naciones Unidas, *“El sentimiento antiamericano proviene del apoyo de Estados Unidos a Israel y ha sido agravado en la década pasada por el sistema de sanciones de Naciones Unidas –bajo presión de Estados Unidos– impuesto en contra de Irak luego de la Guerra del Golfo. Dichas sanciones contribuyeron de acuerdo a las propias estadísticas de Naciones Unidas a la muerte de cientos de miles de civiles en Irak”*²².

Además, la defensa que hace Naciones Unidas de los derechos humanos -digamos en clave occidental- generan resquemores y recelos en los países musulmanes. De manera que éste es otro punto de conflicto entre la ONU y estos países, y como lo indicara Ignatieff: *“El excesivo individualismo en la doctrina occidental de los derechos humanos es criticada por el mundo islámico”*²³. La libertad de expresión, la libertad religiosa y otros derechos humanos de primera generación y, en especial, los derechos de la mujer, son resistidos en los países islámicos y son vistos como una imposición de Occidente, restándole legitimidad a Naciones Unidas.

²² MAKDISI, Ussama. "‘Anti-Americanism’ in the Arab World: An Interpretation of a Brief History", *The Journal of American History: History and September 11: A Special Issue*, vol. 89.2, 2002, pp. 538-557 (pp. 556-557). La traducción es nuestra.

²³ IGNATIEFF, Michael, "The attack on Human Rights", en *Foreign Affairs* [en línea], March/April, 2001. <<http://www.foreignaffairs.com/articles/57421/michael-ignatieff/the-attack-on-human-rights>>. La traducción es nuestra.

Por último, es importante recordar que los países que son identificados como aliados de los Estados Unidos o que han brindado ayuda a este país en su lucha contra el terrorismo, han sido víctimas de ataques terroristas perpetrados por grupos fundamentalistas islámicos relacionados y vinculados a Al Qaeda. Los bombazos de Atocha en Madrid, en 2004, los ataques explosivos al transporte público en Londres, en 2005, y los continuos ataques en Pakistán y en otras partes del mundo han demostrado esta animadversión. Incluso la propia Naciones Unidas ha sido víctima de ataques terroristas. En 2003, una potente bomba destruyó los cuarteles generales de la ONU en Bagdad y mató al brasileño Sergio Vieira de Mello, el jefe de la misión de Naciones Unidas en Irak. Este horrible atentado es una demostración del fracaso de la ONU como una organización internacional legítima en el mundo islámico. Naciones Unidas aparece como un objetivo militar para grupos terroristas porque está más próxima y cercana a los Estados Unidos que a otros actores importantes de la comunidad internacional, y especialmente alejada del mundo musulmán y de Irak. El experto estadounidense en Medio Oriente Fouad Ajami refiriéndose a los sentimientos que la guerra en Irak produce en dicho pueblo, ha señalado que: *“Irak ha llegado a ver su historia reciente como el paso del gobierno del tirano al gobierno de los extranjeros (...), pero este cambio exculpa al pueblo iraquí y lo absuelve de la carga de su propia historia, dejándolo al margen, mientras soldados extranjeros, tecnócratas, encuestadores y funcionarios internacionales toman control de su país (...). En su historia moderna, Irak no ha sido amable con su propio pueblo. Es insensato pensar que tiene obligación de ser más amable con los extranjeros”*²⁴.

Esta paradójica falta de legitimidad de Naciones Unidas, que es reprochada tanto por los Estados Unidos como por otros críticos del mundo islámico, es la mejor prueba de que esta organización debe ser reformada profundamente para que continúe cumpliendo un rol importante en los asuntos internacionales. Si esto no ocurre, Naciones Unidas parece condenada a seguir el mismo camino que su predecesora, la Liga de las Naciones.

VII. FALTA DE LIDERAZGO

La II Guerra Mundial terminó en Europa en mayo de 1945 y en el Pacífico tres meses después. Casi al mismo tiempo, los diplomáticos aliados se reunían en San Francisco para redactar la Carta de las Naciones Unidas. Su plan para mantener la paz en el futuro estaba basado en la alianza de quienes habían ganado la guerra. Los redactores de la Carta asumieron que los aliados

²⁴ AJAMI, Fouad, “Iraq may survive but the dream is dead”, en ROSEN, Gary, *The Right War? The Conservative debate on Iraq*, Cambridge University Press, 2005, pp. 71-72. La traducción es nuestra.

permanecerían juntos y serían la columna vertebral de la nueva organización mundial.

Como ya vimos, las cosas lamentablemente no fueron de esta manera. Las crecientes tensiones en las relaciones americano-soviéticas pronto fracturaron la alianza y, durante toda la Guerra Fría, Naciones Unidas tuvo que improvisar otras formas para mantener la paz. Una parte importante de esta improvisación fue expandir el rol del Secretario General²⁵. La Carta, en su artículo 97, describe al Secretario General como “*el más alto funcionario administrativo de la Organización*”, y sólo existe una norma –el artículo 99– que le da un cierto ámbito de maniobra para tomar determinadas acciones, cuando dice: “*El Secretario General podrá llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier asunto que en su opinión pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales*”.

Una interpretación amplia del artículo 99 de la Carta permitió que algunos Secretarios Generales de Naciones Unidas tomaran una actitud más resuelta y comprometida en aras de mantener la paz y la seguridad. Sin embargo, en la última guerra de Irak, Naciones Unidas demostró su total debilidad para manejar la crisis debido a la falta de liderazgo del Secretario General, Kofi Annan. En otros momentos de crisis, Naciones Unidas ha tenido secretarios generales que han ejercido un fuerte liderazgo y una enorme destreza y talento para sortear situaciones difíciles. Valgan como ejemplo, a principios de la década de los sesenta, el liderazgo del sueco Dag Hammarskjöld para manejar la crisis del proceso de descolonización en África, en especial en el Congo, y que, de hecho, le costó la vida; y a principios de la década de 1990, la gestión y administración de la primera crisis y guerra de Irak por parte del peruano Javier Pérez de Cuellar, quien incluso fue capaz de contener a los Estados Unidos de que removiera del poder a Saddam Hussein.

Después del 11 de Septiembre y hasta el comienzo de las operaciones militares en Irak en 2003, el Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, no fue capaz de poner ninguna condición, ni de ejercer presión sobre los Estados Unidos, ni tampoco de contener a este país de ir a la guerra en Irak. Annan nunca ejerció una convencida y resuelta oposición a las intenciones y planes de los Estados Unidos: sólo se limitó a no contrariar la postura estadounidense y

²⁵ URQHART, Brian, “The Next Secretary-General: How to Fill a Job With No Description”, en *Foreign Affairs* [en línea], September/October, 2006. <<http://www.foreignaffairs.com/articles/61913/brian-urquhart/the-next-secretary-general-how-to-fill-a-job-with-no-description>>.

luego puso a Naciones Unidas a su disposición y a su servicio para normalizar, pacificar y reconstruir Irak.

A esta mala gestión en la crisis se sumaban los cuestionamientos a Kofi Annan antes de que fuera Secretario General. Se le criticaba porque estando como jefe de los Cuerpos de paz de la ONU se le atribuía responsabilidad en las tragedias de Rwanda y de Srebrenica en la década de 1990. En el primer caso, se le responsabilizaba de no advertir ni alertar de manera fuerte y decidida sobre lo difícil y complicada que era la situación y del peligro que constituían los hutus radicales para las minorías tutsis en dicho conflicto. Poco después fueron masacrados alrededor de ochocientos mil personas ante la presencia atónita e impotente del pequeño contingente de cascos azules belgas en Rwanda. En el segundo caso –en Srebrenica, Bosnia- 7000 musulmanes -hombres y niños- fueron asesinados por las tropas serbias a pesar de la presencia y protección de cascos azules holandeses²⁶.

Por último, Annan en su cargo como Secretario General debió enfrentar escándalos en su contra que lo tuvieron a punto de renunciar: las acusaciones de corrupción en el programa de petróleo por alimentos en Irak, en que se implicaba a su propio hijo, las acusaciones de prostitución infantil organizada por las tropas de Naciones Unidas en la República Democrática del Congo y de acoso sexual en contra del jefe de la Agencia de Refugiados de Naciones Unidas²⁷. Con este desempeño y estas acusaciones, el Secretario General de Naciones Unidas tenía espacios mínimos de maniobra para intentar cualquier reforma de la organización o ejercer un liderazgo que pretendiese ser exitoso.

VIII. EVENTUALES REFORMAS

Las amenazas a la paz internacional y a la seguridad requerirán cada vez más del uso de la fuerza para contrarrestarlas y Estados Unidos debiera recurrir a las instancias multilaterales para decidir acciones que aseguren su seguridad y las de sus aliados. Hacer lo contrario, es decir, perseverar en la vía unilateral, volvería a generar incertidumbre y llevaría a que sus aliados y otros países formen alianzas para balancear su poder²⁸.

²⁶ SCHLESINGER, op. Cit.

²⁷ Idem.

²⁸ LUCK, Edward; SLAUGHTER, Anne Marie; y HURD, Ian, "Stayin' alive: The rumors of UN's death have been exaggerated", en *Foreign Affairs* [en línea], July/August, 2003. <<http://www.foreignaffairs.com/articles/59012/edward-c-luck-et-al/stayin-alive-the-rumors-of-the-uns-death-have-been-exaggerated>>.

Durante seis años las políticas de Estados Unidos en el Medio Oriente se han quedado empantanadas y dominadas por Irak y la Administración Bush no invirtió mucho en las instituciones internacionales, sino que tendió más bien a denigrarlas²⁹. Pero con la llegada al poder del presidente Obama, la reluctancia a las organizaciones internacionales parece haber cambiado. Obama prometió un discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas “una nueva era de compromiso con el mundo”³⁰.

Esta nueva etapa en las relaciones entre los Estados Unidos y Naciones Unidas requiere que este país sea el principal impulsor de reformas importantes en la organización, ya que, como se ha indicado, la arquitectura legal existente es una reliquia de las preocupaciones y de las relaciones de poder entre las potencias vencedoras de la guerra de mediados del siglo XX. Estas ideas de reforma ya parecían estar en la mente de Obama, cuando, siendo candidato a la presidencia de su país, en un discurso realizado en el Chicago Council on Global Affairs en el año 2007 sostuvo que “Estados Unidos fue quien ampliamente ayudó a construir el sistema de instituciones internacionales que nos permitieron sortear exitosamente la guerra fría (...) En vez de limitar nuestro poder, estas instituciones lo magnificaron. Hoy ha llegado a ser popular criticar a Naciones Unidas, al Banco Mundial y a otras organizaciones internacionales. Las reformas de estas instituciones son una necesidad urgente si queremos mantener el paso frente a las amenazas que enfrentamos”³¹.

La Administración Obama ha emprendido un esfuerzo ambicioso para redefinir la visión de los Estados Unidos sobre la política mundial y reconectar a dicho país con el contexto histórico y los problemas emergentes del siglo XXI. Zbigniew Brzezinski sostiene que Obama ha redefinido la política exterior de los Estados Unidos en varios aspectos centrales de los asuntos geopolíticos, entre los que se encuentran los siguientes: “el Islam no es un enemigo y la guerra contra el terrorismo no define el rol actual de los Estados Unidos en el mundo; Estados Unidos será un mediador imparcial para conseguir la paz definitiva entre Israel y Palestina; Estados Unidos debe perseverar en negociaciones con Irán sobre su programa nuclear y sobre otras materias; la campaña en contra de la insurgencia Talibán en Afganistán debe ser parte de una estrategia política amplia y no tan sólo militar; (...) y una

²⁹ HAAS, Richard y INDIK, Martin, “Beyond Irak”, en *Foreign Affairs* [en línea], January/February, 2009. <<http://www.foreignaffairs.com/articles/63718/richard-na-haas-and-martin-indyk/beyond-irak>>.

³⁰ Discurso ante la 64ª Asamblea General de la Naciones Unidas, en su sede principal en Nueva York, de fecha 23 de septiembre de 2009.

³¹ BROOKS, Stephen G. y WOHL, William C., “Reshaping the World Order”, en *Foreign Affairs* [en línea], March/April, 2009. <<http://www.foreignaffairs.com/articles/64652/stephen-g-brooks-and-william-c-wohl/reshaping-the-world-order>>. La traducción es nuestra.

*verdadera alianza transatlántica debe tener un significado profundo que permita sanar las heridas causadas por las controversias de los últimos años*³².

Este último punto es de suma importancia. En la superficie, las relaciones transatlánticas están en mejor forma a como estaban durante la Administración Bush y la crisis por la guerra en Irak. Pero es un error desestimar las heridas dejadas por las desconfianzas y resquemores entre europeos y estadounidenses. A los estadounidenses, debido a su excepcionalismo, les parecía increíble que los europeos –en especial franceses y alemanes– fuesen tan ingratos, mezquinos y poco solidarios para no brindar su apoyo para enfrentar un peligro que veían como evidente, ni proponer a vez *“solución alguna para prevenir el peligro terrorista y el de la propagación de las armas de destrucción en gran escala”*³³. En cambio, para los europeos, Estados Unidos aparecía como un cow-boy bárbaro que quería imponer el orden por la fuerza. Estas diferentes percepciones entre Europa y Estados Unidos están muy bien expresadas en la siguiente metáfora de Robert Kagan: *“Estados Unidos actúa como un sberiff, ya que hace reinar la paz en un mundo donde quienes están fuera de la ley deben ser eliminados. Según esta analogía, Europa sería el dueño del bar, que sabe que quienes están fuera de la ley disparan contra el sberiff, pero no contra el cantinero. Para este último, el sberiff que trata de imponer el orden por la fuerza es más peligroso que los que están fuera de la ley que quieren –al menos por el momento– sólo tomar un trago”*³⁴.

Estas diferentes percepciones no hacen otra cosa que señalarnos que Europa y Estados Unidos se encuentran en etapas históricas diferentes y se mueven en siglos distintos. Europa, gracias a la Unión Europea, se ha vuelto posmilitar y pos-nacional, un ente del siglo XXI. En cambio, Estados Unidos continúa siendo una potencia nacional y militar propia del siglo XIX. Ignatieff ya lo ha remarcado: *“Estados Unidos es quizás el último poder militar y nacional de Occidente”*³⁵ y eso amplía la brecha con Europa.

Los Estados Unidos carecen del apoyo de Europa en materias vitales y la confianza de Europa en el liderazgo estadounidense es bajísima. Por eso, la Administración Obama va en la dirección correcta al declarar que la era de

³² BRZEZINSKI, Zbigniew, “From Hope to Audacity. Appraising Obama's Foreign Policy”, en *Foreign Affairs* [en línea], January/February, 2010. <<http://www.foreignaffairs.com/articles/65720/zbigniew-brzezinski/from-hope-to-audacity>>. La traducción es nuestra.

³³ REVEL, Jean François, *La Obsesión Antiamericana*, Barcelona, Ediciones Urano, 2003, p. 195.

³⁴ KAGAN, op. cit., p. 59. La traducción es nuestra.

³⁵ IGNATIEFF, *El nuevo Imperio Americano*, op.cit., p. 22.

unilateralismo ha terminado y que la alianza con Europa es un eje central de su política exterior americana³⁶.

Las reformas a Naciones Unidas se hacen necesarias y el apoyo de los países europeos es vital para que Estados Unidos consiga este objetivo. Pero estas modificaciones no estarían exentas de dificultades. Piénsese, por ejemplo, que si se hacen modificaciones al Consejo de Seguridad el problema continuaría. Un Consejo más grande y con nuevos miembros con derecho a veto sufriría de la misma o mayor parálisis. Un Consejo con nuevas reglas de votación, por ejemplo, con mayoría calificada, como ocurre en el Consejo de Ministros de la Unión Europea en las materias de competencia compartida de la Unión Europea con los países miembros, haría del Consejo un actor más activo, lo que algunos países no estarían dispuestos a tolerar³⁷.

Quizás una solución viable y factible sería, como sugiere Fukuyama, incentivar numerosas instituciones internacionales superpuestas y en ocasiones competitivas que propicien acciones legítimas y eficaces para asegurar la paz y seguridad internacionales, “*en una especie de multi-multilateralismo*”³⁸. En este escenario, la ONU no desaparecería, pero se convertiría en una más entre varias organizaciones. Es importante que Naciones Unidas continúe existiendo, ya que su labor en operaciones de pacificación y de reconstrucción de Estados es sumamente relevante y, las más de las veces, exitosa.

Por último, valga recalcar que la Organización del Tratado del Atlántico Norte debiese tener un papel más activo sin necesariamente reemplazar a Naciones Unidas en las operaciones que garanticen la paz y seguridad internacional. La OTAN se ha mostrado más eficiente y eficaz para enfrentar y resolver de manera rápida conflictos bélicos y amenazas emergentes. La OTAN, creada en sus inicios para proteger a Europa Occidental de la amenaza comunista, se ha transformado en una organización de carácter global que está expandiendo su alcance geográfico y operativo, debido a que mantiene la paz en Afganistán, entrena fuerzas de seguridad en Irak y lleva ayuda humanitaria y asistencia a las víctimas del tsunami en Indonesia y del huracán Katrina en los Estados Unidos³⁹.

³⁶ RUBIN, James P., “Building a New Atlantic Alliance”, en *Foreign Affairs* [en línea], July/August, 2008. <<http://www.foreignaffairs.com/articles/64452/james-p-rubin/building-a-new-atlantic-alliance>>. La traducción es nuestra.

³⁷ FUKUYAMA, op.cit., p. 169.

³⁸ *Ibid.*, p. 165.

³⁹ DAALDER, Ivo y GOLDGEIER, James, “Global NATO”, en *Foreign Affairs* [en línea], September/October, 2006. <<http://www.foreignaffairs.com/articles/61922/ivo-daalder-and-james-goldgeier/global-nato>>.

Esta expansión de la OTAN se debe a que ha comprendido mejor que Naciones Unidas los nuevos problemas globales que emergieron después de la Guerra Fría y que las acciones y medidas desarrolladas en un lugar afectan la seguridad de personas en todas partes del mundo, como, de hecho, ocurrió con los atentados del 11-S en que terroristas nacidos en Arabia Saudita y entrenados en Afganistán planearon los ataques en Alemania y los cometieron en los Estados Unidos. Por esta razón, la OTAN ha reconocido que la mejor – y a veces la única- defensa contra estas amenazas es contrarrestarlas en su fuente⁴⁰.

IX. CONCLUSIONES

La guerra contra el terrorismo en su actual versión, liderada por una solitaria y unipolar superpotencia, ha demostrado cómo el desempeño de Naciones Unidas para mantener la paz y seguridad colectiva no es el más adecuado ni eficiente.

La ineficacia de esta organización internacional para manejar y administrar los desafíos impuestos por el terrorismo fundamentalista a la comunidad internacional y a la seguridad nacional de algunos países ha provocado críticas mundiales a esta institución.

El errático comportamiento de Naciones Unidas para proponer soluciones y conseguir un acuerdo multilateral que garantice la seguridad de la comunidad internacional y en particular la seguridad nacional de los Estados Unidos, lleva a que la ONU sea criticada por su ineficacia, falta de legitimidad y de liderazgo.

Aquí es donde yace la difícil tarea que la ONU tiene por emprender: es necesario que aparezca mucho más envuelta en los esfuerzos de Estados Unidos en su lucha contra el terrorismo, donde sea que éste tenga lugar, pero a su vez Naciones Unidas debe operar como un actor principal que se ofrezca como un foro de debate y como centro de toma de decisiones políticas sobre la seguridad del mundo.

Además, Naciones Unidas debe encontrar la forma de construir puentes que permitan reestablecer la confianza entre los Estados Unidos y el mundo islámico y entre los Estados Unidos y Europa, porque la guerra en Irak dejó al descubierto las distancias, recelos y desconfianzas que pueden existir entre ellos.

⁴⁰ Idem.

Con la partida de los neoconservadores de la Casa Blanca y la llegada de Barack Obama se da una oportunidad única para que Naciones Unidas ayude a reestablecer la confianza perdida entre estos dos antiguos socios, pero no se debe olvidar que Irak es hoy clave en este nuevo tipo de guerra. Para reconstruir y transformar Irak se necesita un esfuerzo y trabajo conjunto de Naciones Unidas, Estados Unidos, Europa y el mundo musulmán. Fareed Zakaria ha definido muy bien el problema y nos ofrece también la solución:

“Como estamos señalando errores, el más grande es el que cometen muchos que alegan que Irak es una distracción en la guerra contra el terrorismo. De hecho, Irak es central en este conflicto. No lo digo deshonestamente como muchos en la Administración Bush. No hay conexión entre el régimen de Saddam y el terrorismo del 11-S. Pero sí existe una conexión entre este tipo de régimen y el terrorismo del 11-S. Las raíces profundas del terrorismo islámico yacen en la política disfuncional de Medio Oriente que por su fracaso y represión ha producido el fundamentalismo y la violencia. El islamismo político creció en estatura como una alternativa mística a una realidad infeliz –dictaduras seculares que han dominado el mundo árabe-. Un nuevo Irak da una oportunidad para romper el círculo vicioso. Es improbable que el país se vuelva una democracia liberal en el corto plazo. Pero puede llegar a ser un Estado pluralista que dé a sus minorías protecciones limitadas, que permita alguna participación política y que tenga una sociedad abierta razonable. Eso sí que sería una revolución en el mundo árabe”⁴¹.

Naciones Unidas es la organización internacional multilateral por antonomasia. Ella ofrece un foro donde Estados soberanos establecen acuerdos y toman acciones comunes. A lo largo de su historia, Estados Unidos ha pretendido vivir en un mundo organizado de acuerdo al derecho, valores y principios⁴². Naciones Unidas, a pesar de sus imperfecciones, ofrece a Estados Unidos la oportunidad de alcanzar este mundo.

⁴¹ ZAKARIA, Fareed, “Like it’s 1999: How we could have done it right”, en ROSEN, op. cit., p. 90.

⁴² THAROO, Shashi, “Why America Still Needs the United Nations”, en Foreign Affairs [en línea], September/October, 2003. <<http://www.foreignaffairs.com/articles/59184/shashi-tharoor/why-america-still-needs-the-united-nations>>.