

¿Imperio o multilateralismo?

Diego Cordovez

Ese es, en esencia, el dilema que parece enfrentar la comunidad internacional en la hora actual. Durante los debates en las Naciones Unidas que culminaron en la invasión del Iraq, se hizo evidente que una mayoría del Consejo de Seguridad abogaba por la plena vigencia del sistema de seguridad colectiva consagrado en la Carta de las Naciones Unidas –escrita en San Francisco hace cincuenta y ocho años– mientras que Estados Unidos dejaba constancia de un supuesto derecho suyo de actuar unilateralmente y posteriormente, cuando el Consejo todavía debatía sobre la necesidad y oportunidad de autorizar el uso de la fuerza, decidió invadir al Iraq, junto con las tropas de Inglaterra y Australia y el apoyo de una llamada “coalición de los resueltos”, en la que figuraban desde España hasta Ruanda y El Salvador.

No era la primera vez que Estados Unidos hacía uso de la fuerza sin la autorización específica del Consejo de Seguridad –en Kosovo el presidente Clinton había actuado en igual forma no hace mucho– y Bush se cuidó de declarar que en Iraq había actuado de conformidad con otras decisiones del Consejo, pero esta vez, por las tensiones que se originaron, quedó planteado un debate, de profunda trascendencia para la humanidad, sobre la definición de un nuevo orden mundial basado en la aplicación de los principios y prácticas del derecho internacional o en las decisiones de la más poderosa potencia de la historia, que en consecuencia asumiría las funciones de gendarme y conductor de la comunidad internacional. ¿Se podrá lograr un consenso sobre el contenido y dirección de un nuevo orden mundial, quizás sobre la base de una reforma de las Naciones Unidas aprobada con convicción por unos y otros?

Comentario
InternacionalNúmero 5
1 semestre 2004

13

Coyuntura
Diego Cordovez

A raíz de los ataques del 11 de septiembre del 2001, una coalición de estados liderada por el gobierno de Washington, con el respaldo unánime del Consejo de Seguridad, había iniciado unas semanas después acciones militares contra la organización terrorista Al Qa'idah en Afganistán. Según el testimonio de Bob Woodward –un periodista de singular prestigio adquirido durante el escándalo de Watergate, y autor de numerosos libros que siempre gozaron de amplia credibilidad– en todas las discusiones del Consejo Nacional de Seguridad norteamericano que precedieron las acciones en Afganistán, cuyas actas secretas él pudo consultar, no se sabe cómo, y en todas las que tuvieron lugar después, algunos asesores del presidente Bush sugirieron que había que actuar simultáneamente para derrocar al régimen de Sadam Hussein por la fuerza. El presidente aparentemente rechazó todas esas insinuaciones. Pero algo pasó durante los cónclaves privados del presidente con sus asesores más cercanos porque solo unos meses después de la campaña militar de Afganistán, y todavía muy lejos de lograr la estabilización política de ese país, Bush empezó a hablar con creciente énfasis de la conveniencia y la urgencia de deponer a Sadam.¹

Un grupo de “neoconservadores” de extrema derecha, algunos de los cuales ocupan cargos en las más altas esferas de la administración, habían logrado su objetivo. El grupo, que había formulado el llamado Proyecto del Nuevo Siglo Norteamericano, había querido instaurar una nueva política exterior, basada en el predominio del poder de Estados Unidos. Se había organizado poco después de la Guerra del Golfo y había pretendido poner en vigor sus ideas durante la segunda administración de Bush el padre, pero sus propósitos se habían frustrado al triunfar William Jefferson Clinton en la elección del año 1992. El grupo, cuyo guru o mentalizador era Leo Strauss, un profesor de filosofía política de Harvard, incluía a Richard Cheney, vicepresidente, Donald Rumsfeld, ahora secretario de Defensa, Paul Wolfowitz, ahora secretario adjunto del mismo portafolio, Richard Armitage, ahora secretario adjunto de Estado, Richard Perle, asesor del secretario de Defensa hasta que fue obligado a renunciar por una denuncia de conflictos de interés, Lewis Libby, asesor de política exterior del vicepresidente. Todos ellos, y muchos más, habían formulado una nueva doctrina de política exterior que promovía la adopción de acciones militares “preventivas” contra gobiernos hostiles a Estados Unidos. En 1998, dieciocho

miembros del Proyecto dirigieron una carta al presidente Clinton en que sostenían que la remoción de Sadam Hussein debía ser un objetivo de la política exterior de Estados Unidos. La doctrina de acciones preventivas, formulada por el Proyecto del Nuevo Siglo Norteamericano se incorporó formalmente a la Estrategia de Seguridad Nacional del Gobierno en septiembre del 2002.

Pero, entonces, de acuerdo al mismo testimonio de Woodward, una tarde de agosto pasado, en la residencia presidencial de descanso de Camp David, el general Powell, quien presidía el comando conjunto durante la Guerra del Golfo y ahora dirigía la diplomacia estadounidense, le habló a Bush, a solas, sobre la necesidad de actuar de acuerdo con la ley internacional y acudir a las Naciones Unidas para solicitar su autorización, sinónimo de legitimidad en cualquier operación militar. Es lo que hizo su padre, le dijo, y consiguió el más amplio apoyo de la comunidad internacional. Además, agregó Colin Powell, los miembros de la coalición que entonces se formó sufragaron algo así como el ochenta por ciento de los costos de la Guerra del Golfo.

Bush estuvo de acuerdo con su secretario de Estado y el primero de septiembre pronunció un discurso ante la Asamblea de las Naciones Unidas que causó gran impresión. Afirmó que la organización mundial no podía tolerar que Sadam Hussein hubiera violado dieciséis resoluciones del Consejo de Seguridad y que había que instaurar un procedimiento para completar el desarme total de ese régimen. (Bush explicó que dos grupos de inspectores de las Naciones Unidas habían logrado la destrucción o eliminación de una gran cantidad de armas después de la Guerra del Golfo pero que Sadam había expulsado a los inspectores en 1998 y había continuado armándose). Si Sadam se negaba a cooperar con el nuevo sistema de inspección, dijo Bush, entonces solo cabía recurrir a la fuerza. Nada dijo Bush de derrocar a Sadam, solo habló de desarme. El texto del discurso del presidente de Estados Unidos proponía instaurar un proceso institucional enteramente compatible con la Carta de las Naciones Unidas y actuar de conformidad con las decisiones del Consejo de Seguridad con el propósito de eliminar el peligro inminente de que Sadam hiciera uso de sus armas de destrucción masiva, y que siguiera colaborando con la organización terrorista Al Qa'idah. Esa tarde había un ambiente de inmensa satisfacción en el salón de delegados de las Naciones Unidas.

Esa satisfacción se tradujo, ocho semanas después, en una resolución unánime del Consejo de Seguridad, que constituyó un gran triunfo diplomático de Colin Powell. Contenía todo lo que Bush había pedido y contaba con el apoyo no solamente de los cinco miembros permanentes sino también de Siria, cuyo voto favorable, por razones obvias, nadie había esperado. En la resolución 1441 (2002) el Consejo declaró que el Iraq había “incurrido y sigue incurriendo en violación grave de sus obligaciones”, resolvió concederle “una última oportunidad” y decidió instaurar un régimen de inspección reforzado con el propósito de verificar el proceso de desarme. El Consejo señaló que, de seguir infringiendo sus obligaciones, el Iraq se expondría “a graves consecuencias” que en el glosario de las Naciones Unidas significa el uso de la fuerza.

A partir de entonces las cosas empezaron a complicarse. Sadam Hussein presentó un primer informe de acuerdo con la resolución 1441 (2002) que los inspectores consideraron que contenía graves omisiones y falsedades. Bush empezó a decir que Sadam había incurrido en conductas que el Consejo de Seguridad había previsto como una justificación para el uso de la fuerza. Los inspectores decían que Sadam había facilitado su acceso a instalaciones y documentos pero que se negaba a cooperar a cabalidad con ellos. Bush y Blair –a quienes se unió Aznar desde que España ingresó al Consejo en enero del 2003– sostenían que la intención del Consejo de Seguridad no había sido la de designar a un grupo de detectives que no tendrían la menor posibilidad de encontrar armas químicas, biológicas y nucleares en un país con un territorio equivalente al doble del Ecuador. Los inspectores debían limitarse a constatar la destrucción de dichas armas por parte del régimen de Bagdad. Para ello se necesitaba una cooperación efectiva e intensa por parte del Iraq. Los informes de los inspectores se mantenían en un plano de ambivalencia: Bagdad había facilitado ciertas operaciones de los inspectores pero no había cooperado plenamente. Los inspectores necesitarían varios meses para completar su labor.

Una cada vez más estridente retórica estadounidense, que demandaba una acción militar urgente, unida a la movilización de miles de soldados a las inmediaciones de Iraq, incrementó las tensiones en el Consejo de Seguridad. Se produjo una rígida división entre los miembros –Estados Unidos, Inglaterra y España– que promovían una acción militar inmediata, y los miembros que conside-

raban que se había instaurado un proceso institucional que debía agotarse para permitirle al Consejo decidir el tipo de medidas, o “consecuencias”, que debían adoptarse en caso de incumplimiento por parte del Iraq. El vocero más activo de ese grupo fue el canciller francés, Dominique Galouzeau de Villepin, un intelectual carismático, que endurecía su posición cada vez que un funcionario norteamericano usaba en Washington algún término arrogante o denigrante para referirse a los europeos.

Las tensiones en el Consejo dieron lugar a masivas manifestaciones callejeras en contra de la guerra en las principales capitales y otras urbes. La Unión Europea se dividió cuando unos países, incluyendo Italia y aquellos que son actualmente candidatos a admisión en el año 2004, apoyaron la posición de Inglaterra y España. Los gobiernos de Washington, Londres y Madrid cometieron una equivocación táctica incomprensible al presentar un segundo proyecto de resolución. Francia y Alemania, cada vez más radicales en su oposición a una operación militar unilateral, y según ellos atolondrada, buscaron el apoyo de Rusia y China y aunque al principio adoptaron un lenguaje discreto, los tres miembros permanente del Consejo, llegaron a decir —cuando las cosas llegaron a mayores— que vetarían la resolución. El ambiente en el Consejo era espeso. Cuando así sucede no hay posibilidades de acuerdo. Gobernantes, analistas, editoriales de periódicos empezaron a decir que Washington había adoptado la postura de un imperio que pretendía imponer su criterio en todos los problemas del mundo. Francia y Alemania tenían el convencimiento de que Bush quería invadir Iraq de todas maneras y que todo esfuerzo de reconciliación sería inútil. Bush y sus asesores consideraban que Francia estaba dispuesta a vetar lo que fuera, y que en tales circunstancias cualquier gesto de aproximación sería infructuoso. En el momento más álgido de la crisis en el Consejo, Chile propuso, Francia aceptó y Estados Unidos rechazó, fijarle a los inspectores un plazo de treinta días para terminar su trabajo. Iraq destruyó ante los inspectores unas cuantas decenas de misiles cuyo alcance no estaba autorizado por las Naciones Unidas. Eran días de gran desconcierto, ansiedad, desasosiego.

El 19 de marzo tropas norteamericanas, británicas y australianas cruzaron la frontera del Iraq y se inició la invasión de ese país. Aunque no todas las condiciones logísticas que se habían anticipado se cumplieron, y aunque durante unos días pareció que las

operaciones militares serían mucho más complejas y prolongadas que lo previsto, las tropas invasoras, dada la sofisticación y poderío de las armas que portaban, y la destreza propia de tropas profesionales, dieron término a la operación militar, que culminó con la toma de Bagdad, en algo más de tres semanas. Bush, en el asiento del copiloto de un bombardero, aterrizó en el portaviones Abraham Lincoln, cuando se aproximaba al puerto de San Diego de regreso del Golfo Pérsico, y se bajó del aparato vistiendo un uniforme de piloto, casco al brazo, para pronunciar un discurso en que declaró terminadas las operaciones en Iraq. Imágenes de prensa y televisión valiosísimas para la próxima campaña electoral.

Pero si la guerra había terminado, muy pronto se hizo evidente que no se habían previsto las dificultades del proceso de estabilización política que debía iniciarse en el Iraq tan pronto como terminaran las acciones bélicas. Horas después de la entrada de las tropas norteamericanas a Bagdad, todo el país pareció descender a un caos generalizado. Los saqueos estaban a la orden del día, lo mismo que uno que otro francotirador recalcitrante o mal informado que todavía disparaba contra las tropas de ocupación y, por cierto, una prolongada y nadie sabe si justificada ausencia de servicios básicos, agua, luz, teléfonos. Días después la situación se tornó mucho más grave: la ausencia de servicios básicos dio lugar a demostraciones de rechazo y violencia cada vez más severas y los francotiradores ocasionales cedieron el paso a operaciones de milicias mucho más organizadas contra soldados norteamericanos. Las tropas de ocupación llegaron a registrar una muerte por día. Se decía que Sadam, desde su escondite, estaba dirigiendo las acciones de resistencia. El ex general que se había designado como administrador temporal del país, y cuyas condiciones gerenciales y políticas se habían destacado con bombos y platillos, fue reemplazado por un prestigioso diplomático, supuestamente más pragmático, hábil y eficiente. Y también más autoritario. Hubo que organizar operaciones de mayor envergadura contra focos de resistencia que ocasionaron más elevadas cifras de muertos. Por todo lo bien planificada que había sido la invasión, y la destreza demostrada por las fuerzas armadas, era lamentable la falta de preparación y de conocimiento que se hicieron evidentes durante el proceso de “construcción de nación” (nation buiding), concepto elaborado a través de muchos años en las Naciones Unidas, que los asesores de Bush siempre despreciaron

y que ahora era indispensable para que la operación en el Iraq se justificara en el sentido, al menos, de haber permitido al país establecer las condiciones para el establecimiento de un régimen político estable.

Blair y Bush también tuvieron que enfrentar ácidas críticas de sus detractores porque no se habían encontrado armas de destrucción masiva en Iraq. Se les recordó que en las ocasiones más solemnes —como el discurso de Bush sobre el estado de la Unión en el Congreso, y una presentación muy formal de Blair al parlamento británico— habían expresado en los términos más categóricos que un ataque al Iraq era indispensable y urgente porque había un peligro “inminente” de que Sadam Hussein hiciera uso de sus armas de destrucción masiva y porque habían pruebas irrefutables de que Sadam mantenía relaciones con la organización terrorista Al Qa'idah, a la que en el futuro podría entregar armas y otros elementos de agresión. El secretario de Estado Powell había hecho similares afirmaciones ante el Consejo de Seguridad donde había hecho una presentación especial de supuestas pruebas del peligro inminente y de la relación de Iraq con Al Qa'idah. De hecho, ya se había demostrado que una de las supuestas evidencias contra el Iraq, de una compra de uranio a un país africano era indiscutiblemente falsa. Bush y Blair enfrentaron las acusaciones de haber engañado a la opinión pública mundial mediante afirmaciones de que en su momento se encontrarían las armas de destrucción masiva (aunque se opusieron al regreso de los inspectores de Naciones Unidas para cooperar en la búsqueda) y alegando que el derrocamiento de Sadam Husein (pruebas de cuya crueldad sí se encontraron en el Iraq) justificaba plenamente la invasión. Pero los parlamentos de ambos países resolvieron iniciar investigaciones sobre el contenido de los informes de inteligencia que los servicios correspondientes de cada país habían sometido a Bush y a Blair y sobre la naturaleza de las justificaciones que ambos habían presentado antes de la invasión.

Terminada la guerra, tanto Estados Unidos como Inglaterra tuvieron que acudir nuevamente a las Naciones Unidas para conseguir del Consejo de Seguridad la legitimidad que requerían para actuar como autoridades de ocupación en el Iraq. En ese país se dejaron oír voces de protesta por el trámite porque ambos gobiernos habían afirmado repetidamente que habían entrado al Iraq como “libertadores” y no para ocuparlo. Ahora resultaba que Was-

hington y Londres solicitaban formalmente, en una comunicación al presidente del Consejo de Seguridad fechada el 8 de mayo del 2003, que se les concediera esa calidad jurídica, que era indispensable para que pudieran adoptar decisiones gubernamentales en asuntos de Estado en el Iraq. En la resolución 1483 (2003), el Consejo de Seguridad reconoció “la autoridad, la responsabilidad y las obligaciones específicas que, en virtud del derecho internacional aplicable” corresponden a Estados Unidos y al Reino Unido “en calidad de potencias ocupantes bajo un mandato unificado”.

La resolución 1483 (2003) fue aprobada en los términos propuestos por Bush y Blair, con algunas modificaciones sugeridas por miembros del Consejo destinadas a fortalecer el mandato de las Naciones Unidas en el proceso de reconstrucción y reconducción política de Iraq, y marcó el inicio de un proceso de reconciliación de Estados Unidos, el Reino Unido y España con Francia, Alemania, Rusia y China. La firma de un acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Chile fue también, supuestamente, un gesto destinado a demostrar que Washington no guardaba rencores. Pero una visita de Bush a Europa poco después demostró que si había una aparente reconciliación, ésta era muy superficial y temporal. Parecería que las disputas y divisiones que surgieron en el Consejo de Seguridad solo se podrán olvidar o dejar atrás si a corto o mediano plazo se puede lograr algún tipo de consenso para definir un nuevo orden mundial.

La pregunta que uno se hace al revisar estos acontecimientos es: ¿fue todo eso necesario? El interrogante surge porque si bien Bush amenazó al principio con actuar unilateralmente, lo cierto es que después recapacitó y acudió a las Naciones Unidas para someterse al orden jurídico establecido. Cuando así procedió se pudo constatar que en el Consejo de Seguridad había unanimidad de criterios sobre la necesidad de obligar a Sadam Hussein, por las buenas o por la fuerza, a deshacerse de las armas de destrucción masiva que tuviera. De común acuerdo se estableció un nuevo sistema de inspección reforzado que contaba con el apoyo y confianza de todos los miembros del Consejo. Todos los miembros igualmente consideraron que los informes de los inspectores fueron veraces y constructivos. (Ahora que Estados Unidos se siente presionado a encontrar las famosas armas de destrucción masiva sostiene que no es muy fácil hacerlo en un país del tamaño de California. Es exacta-

mente lo mismo que decían los inspectores cuando Bush empezó a demostrar impaciencia). Pero los halcones de su entorno, que se habían opuesto tenazmente a la idea de someter el asunto al Consejo de Seguridad porque consideran que Estados Unidos debía mantenerse por encima del marco jurídico consagrado en la Carta, empezaban a ver en el tiempo que tomaba el trabajo de los inspectores la gran excusa para invadir unilateralmente al Iraq.

Tal actitud hasta se podría comprender si mantenerse en la línea del Consejo le hubiera significado algún tipo de perjuicio a Estados Unidos. Pero al contrario. Washington se estaba apuntando puntos de respaldo y credibilidad. Si Iraq, como parecía en ese momento, empezaba a ceder ante la presión unánime del Consejo y la amenaza del uso de la fuerza prevista expresamente en la Carta en caso de desobediencia, era porque Bush había desafiado a la organización para que por una vez hiciera cumplir las obligaciones formalmente contraídas por uno de sus miembros. La presencia de tropas en las fronteras del Iraq también era perfectamente compatible con el derecho internacional porque se encuadraba en el Capítulo VII de la Carta sobre el uso de la fuerza. Todos los miembros del Consejo estaban dispuestos a autorizar el uso de la fuerza si se constataba que Sadam Hussein había, una vez más, incurrido en una violación grave de sus obligaciones, como rezaba la resolución que habían aprobado unánimemente.

Pero Francia quería darle la oportunidad y el tiempo necesario al mecanismo que se había constituido a fin de fortalecer las instituciones del sistema internacional. Nadie apoyaba a Sadam Hussein, cuyo régimen era considerado como uno de los más crueles de la historia. (Algunos analistas, en su afán de atacar a Estados Unidos llegaron a hablar de Sadam como un santo de los altares. Ese no era el tema en discusión. Todos los miembros del Consejo de Seguridad estaban muy conscientes de que el de Sadam era un régimen sanguinario). La creciente impaciencia y arrogancia de algunos funcionarios en Washington, que empezaron a utilizar términos impertinentes para referirse a Francia y otros países europeos, frustró todas las posibi-

- Una cada vez más estridente retórica estadounidense, que demandaba una acción militar urgente, unida a la movilización de miles de soldados a las inmediaciones de Iraq, incrementó las tensiones en el Consejo de Seguridad.

lidades de llevar a término el proceso institucional, que se quebró cuando Bush dio la orden de invadir unilateralmente el Iraq. Por eso, más allá de las expresiones discretas del secretario general Annan y de otras personalidades, y de las declaraciones que entonces se hicieron en Washington, Londres y Madrid, lo cierto es que a Estados Unidos, el Reino Unido y España les correspondió la responsabilidad de una acción internacional ejecutada al margen y por lo tanto en violación del derecho internacional y de las instituciones encargadas de ponerlo en vigor. Si, por ejemplo, Bush hubiera querido tranquilizar a sus halcones y aceptar la propuesta chilena de treinta días, aunque los inspectores pedían dos meses de plazo, Bush hubiera encabezado, como su padre, una amplia coalición de países decididos a obligar por la fuerza a Sadam Hussein a cumplir sus obligaciones, de acuerdo con los principios y normas de la Carta.

Robert Kagan, un analista político que publicó un libro muy comentado, *Of Paradise and Power*, traducido en España como *Poder y Debilidad*, atribuye la divergencia entre norteamericanos y europeos sobre la forma de solucionar los problemas internacionales al derrumbe de la Unión Soviética, que constituía el principal adversario de unos y otros, y obligó a ambos a adoptar actitudes y políticas conjuntas. Kagan sostiene que el fundamentalismo islámico puede forzar a norteamericanos y europeos a defenderse contra ataques devastadores, e incluso a cooperar en su mutua defensa, pero no los obliga a forjar una sólida unidad y coherencia como lo hizo a través de muchos años el comunismo internacional. El creciente poderío económico y militar de Estados Unidos ha llevado a los países europeos a promover con creciente vigor el multilateralismo y la cooperación internacional, en tanto que el gobierno de Washington adopta con creciente frecuencia posturas unilateralistas y hegemónicas.

Aunque hay quienes sostienen que las tensiones actuales de la llamada "alianza atlántica" están en camino de solución una vez que todos tratan de cooperar en la reconstrucción del Iraq, y de favorecerse con los contratos correspondientes, un análisis más realista de la situación, y de las que pueden crearse si, por ejemplo, Estados Unidos mantiene el criterio de que debe llamar al orden a Irán, parecería indicar que las diferencias sobre el contenido y *modus operandi* del sistema internacional se mantendrán hasta que se organice algún tipo de debate al respecto, con el propósito de alcanzar acuer-

dos que permitan a la comunidad internacional fortalecer su propia seguridad colectiva. Ese debate podría tener lugar en las Naciones Unidas, que al fin y al cabo es el custodio del actual sistema.

Cuando el presidente Truman sometió al Congreso de su país el texto de la Carta de San Francisco para su aprobación dijo que ese instrumento jurídico constituiría para siempre el marco jurídico para el funcionamiento del orden internacional. Pero la propia Carta disponía que su texto debía examinarse diez años después del establecimiento de la organización, a fin de introducirle las reformas que fueran necesarias. Ese examen nunca se realizó, ni a los diez años, ni a los veinte ni a los cincuenta años, y ahora parece impostergradable. La organización tenía 50 miembros cuando se fundó, ahora tiene casi doscientos. Los miembros permanentes del Consejo de Seguridad habían conformado la alianza vencedora en la Segunda Guerra y se entendían a la maravilla. Poco después, dos de ellos, Estados Unidos y la Unión Soviética, entraron en una de las más reñidas confrontaciones ideológicas y militares de la historia. Y ahora se ha visto que con respecto a algunos temas los cinco miembros adoptan posiciones contrapuestas. Un ensayo reciente, publicado en *Foreign Affairs* de mayo/junio, cuyo autor se preguntaba en el título por qué fracasó el Consejo de Seguridad contiene, desde una perspectiva crítica, una serie de afirmaciones sobre las razones que deberían animar a los gobiernos a emprender una reforma a fondo de las Naciones Unidas.

En el mes de febrero de 1947, la Asamblea General de las Naciones Unidas resolvió que en Palestina debían crearse dos estados, uno árabe y uno israelita. Los países árabes no aceptaron la decisión y poco después dieron inicio a la primera guerra contra Israel. Desde entonces no se ha podido solucionar el conflicto del Medio Oriente aunque ambas partes siempre estuvieron de acuerdo en que solamente el Gobierno de Estados Unidos podía actuar como un mediador válido. Y por eso los presidentes Truman, Eisenhower, Kennedy, Johnson, Nixon, Carter, Reagan, Bush y Clinton tuvieron que dedicarle mayor o menor tiempo a la labor de mediación, con más o menos éxito, pero ninguno logró conseguir una solución. Quien estuvo más cerca de lograrla fue Clinton, que le dedicó más tiempo y esfuerzo que sus predecesores a las gestiones de mediación. En el año 2000, el último de su segundo mandato, Clinton propuso un arreglo que satisfacía prácticamente el 97 por ciento de las aspi-

Comentario
Internacional

Número 5
I semestre 2004

23

Cozumela
Diego Cordovez

raciones palestinas y que, aunque el entonces primer ministro israelita Barak se mostró dispuesto a aceptar, Arafat se negó a hacerlo. En una reciente entrevista con la revista *New Yorker*, el príncipe saudí Bandar bin Sultan, embajador en Washington desde hace más de veinte años, cuenta que cuando Arafat regresó a la Embajada, después de su última reunión con Clinton, y le contó que no había aceptado el arreglo, él le gritó: “Lo que usted ha hecho es un crimen, ¿cuántos palestinos e israelitas van a morir como consecuencia?”

Una vez que se rompieron las conversaciones con Clinton, se reinició la *intifada*, Barak tuvo que renunciar y Ariel Sharon, el político más radical de Israel fue elegido primer ministro. Los extremistas y fanáticos de ambos lados tenían el control de la situación. Los actos terroristas palestinos se multiplicaron y las medidas de represalia de Sharon fueron cada vez más enérgicas y brutales. El círculo vicioso de bombas humanas palestinas y de golpes de venganza israelíes, con tanques, helicópteros y bulldozers de todo tipo y tamaño, se volvió infernal. Pero en el discurso que pronunció en la transmisión del mando, al asumir la presidencia de Estados Unidos, George W. Bush no dijo una palabra sobre el conflicto del Medio Oriente. El mensaje lo aclaró aún más unos días después: intentaba mantenerse relativamente indiferente a la evolución del conflicto y no pensaba dedicarle mucho tiempo si su intervención no era necesaria. Se negó a reconocer a Yaser Arafat como presidente de la Autoridad Palestina y más bien sostuvo que era necesario que fuera reemplazado.

Cuando se produjeron los atentados del 11 de septiembre —y aunque hasta el mismo Arafat se negó a reconocerle a Osama bin Laden el derecho de hablar en nombre de la causa palestina— muchos analistas consideraron que gran parte de la animosidad que se hizo evidente contra Estados Unidos se podía atribuir a la percepción que había en el Medio Oriente de que Washington siempre apoyaba y favorecía a Israel. Varios líderes europeos trataron de convencer a Bush de que debía presentar sus ideas para una solución de conflicto del Medio Oriente, más aún si se estaban desarrollando acciones bélicas en Afganistán. Bush balbuceó su disposición de dedicarse en el momento apropiado a las tareas de mediación, que Arafat había reclamado con insistencia y, aunque Clinton había incluido en su fórmula de arreglo un Estado independiente de Palestina, Bush fue el primer presidente norteamericano que declaró formal-

mente, ante las Naciones Unidas, la disposición de su Gobierno de aceptar la creación de tal Estado. Pero al mismo tiempo volvió a negarse, reiteradamente, a tratar con Arafat.

Una vez que terminó la guerra en el Iraq, se redoblaron las presiones de países árabes y europeos para que Bush iniciara un proceso de mediación y esos mismos países presionaron para que los palestinos crearan un nuevo cargo de primer ministro y se designara para ejercerlo a una persona que pudiera constituirse en un interlocutor válido con Israel. Arafat aceptó a regañadientes la designación de Muhamad Abbas, también llamado Abu Mazen de acuerdo con una costumbre según la cual Arafat también se llama Abu Amar. Aunque Abbas había sido un colaborador muy cercano de Arafat, ambos tuvieron dificultades cuando se trató de que Arafat aprobara el gabinete de Abbas, pero tan pronto como lo hizo, después de que logró algunas sustituciones, y de que el Consejo de la Autoridad Palestina también lo aprobara, Bush aceptó que se sometiera a las dos partes un nuevo proyecto de arreglo, llamado “Hoja de Ruta”, que había sido previamente aprobado por el llamado Cuarteto –compuesto por Estados Unidos, la Unión Europea, Rusia y las Naciones Unidas– que se había creado unos meses antes para promover negociaciones entre las partes. (Aparentemente el grueso del texto de la Hoja de Ruta fue redactado por los ingleses.)

La “Hoja de Ruta” adopta un nuevo enfoque que consiste esencialmente en establecer el Estado Palestino no al final del proceso sino durante el mismo a fin de ir promoviendo las condiciones de seguridad y confianza entre las partes que serían indispensable para una paz duradera. La “Hoja de Ruta” contempla tres fases, a saber:

Primera Fase: Tanto la Autoridad Palestina como Israel deben hacer declaraciones formales de reconocimiento mutuo y proceder a un cese de hostilidades, es decir, deben cesar todos los actos terroristas palestinos y los actos de represalia israelíes. Deben constituirse las instituciones y redactarse la constitución, que permitirán a los palestinos establecer un Estado independiente. Al mismo tiempo Israel debe introducir mejoras substanciales en las condiciones de su ocupación, abolir estados de queda, eliminar los asentamientos ilegales y en general discontinuar todas aquellas medidas que ofenden a los palestinos en los que ellos consideran ser sus territorios. Durante esta fase lo que se trata es de eliminar todas las manifestaciones de violencia e irritación que caracterizan a este conflicto.

Segunda Fase: El objetivo en este período es esencialmente la creación de un Estado palestino, con fronteras provisionales, y promover el ejercicio progresivo de su soberanía. En esta fase el Cuarteto se involucra directamente en todos los aspectos de las negociaciones para determinar si los avances justifican la convocatoria a una conferencia internacional, inmediatamente después de que se hubieren realizado satisfactoriamente elecciones en el propuesto Estado palestino, a fin de que se adopten medidas internacionales para fortalecer el desarrollo económico y social del nuevo Estado e iniciar los trámites para su establecimiento definitivo.

Tercera Fase: Supondrá un movimiento hacia la consolidación de las instituciones palestinas como condición para iniciar, con el acuerdo del Cuarteto, negociaciones para el establecimiento definitivo del Estado palestino. Consolidación, también, de los acuerdos de seguridad con Israel. El Cuarteto enseguida convocaría una segunda conferencia internacional, a principios del 2004, destinada a iniciar el proceso de negociaciones sobre todos los aspectos pertinentes, como fronteras definitivas, Jerusalén, refugiados, asentamientos, así como también sobre acuerdos de paz entre Israel y el Líbano y Siria. La Hoja de Ruta supone que todas estas negociaciones y por lo tanto el establecimiento de un Estado palestino independiente se concretarían en el año 2005.

La "Hoja de Ruta" adopta un nuevo enfoque que consiste esencialmente en establecer el Estado Palestino no al final del proceso sino durante el mismo a fin de ir promoviendo las condiciones de seguridad y confianza entre las partes.

Bush parece resuelto a dedicarle toda su energía a la mediación en el Medio Oriente y hasta se retiró antes de que finalizara una reunión del Grupo de los 8 en Evian, Francia, para partir hacia el Medio Oriente y entrevistarse, primero con un grupo de países árabes favorables a un acuerdo en Sharm el-Sheik. Egipto, y después con los primeros ministros Sharon y Abbas en Acaba, Jordania. Allí, con el mar

en el trasfondo se vio al presidente conversando animadamente con los dos primeros ministros. Enseguida, en declaraciones formales ambas partes aceptaron la "Hoja de Ruta", el primer ministro de Palestina se comprometió a agotar todos sus esfuerzos para conseguir que los grupos terroristas cesaran los atentados contra Israel y el pri-



mer ministro israelita se comprometió a eliminar los asentamientos ilegales. (Unos días antes, en una declaración sin precedentes, que había sorprendido al mundo, Sharon había admitido que Israel ocupaba territorios palestinos y anotó que eso no era bueno ni para Israel ni para los palestinos). La reunión se terminó en un ambiente de optimismo y esperanza. Pero dos días después el grupo terrorista Hamas se negó a negociar con el primer ministro Abbas y volvieron a producirse atentados terroristas y represalias israelitas. Bush decidió enviar de urgencia a Colin Powell a la región donde se celebró una reunión de emergencia de los miembros del Cuarteto.

Dados los antecedentes del conflicto del Medio Oriente ya no se puede hablar, o especular, sobre probabilidades de éxito o fracaso, pero lo que sí parece evidente es que las negociaciones y acciones previstas en la “Hoja de Ruta” no se van a poder poner en movimiento si es que no se puede dar el primer paso previsto en ella: un cese de hostilidades. No cabe duda que Abu Mazen está resuelto a tomar las medidas necesarias pero no tiene el poder político para conseguirlo, a menos que Israel lo ayude tomando las medidas necesarias para reducir o eliminar las condiciones más agraviantes de la ocupación, incluyendo la presencia de tropas en Gaza y en otros territorios palestinos. Eso, y solamente eso, le permitiría a Abu Mazen ejercer la presión necesaria, con el apoyo de la opinión pública palestina, sobre los grupos terroristas. Y aunque se han expresado dudas sobre la disposición de Arafat a apoyar a su primer ministro, aunque sea solamente porque se siente marginado, una demostración de parte del gobierno israelí en la dirección de tomar medidas concretas obligaría a Arafat a plegarse a los esfuerzos de Mazen para reducir el terrorismo.

Si se logra un cese de hostilidades y se puede iniciar el proceso que se ha delineado en la “Hoja de Ruta”, es obvio que las negociaciones serán muy difíciles y complejas. La intervención personal de Bush será indispensable y en este contexto se han expresado dudas sobre la disposición del presidente de dedicarle largas horas y días a las negociaciones, y a perseverar en ellas con la debida serenidad y compromiso. También se habla de la necesidad de que el presidente pueda conducir las negociaciones con el debido conocimiento de las diversas cuestiones que deberán resolverse, lo cual demandará también largas horas de estudio. Se ha mencionado al respecto que el presidente Clinton había alcanzado tal dominio del te-

ma que si proponía mover una frontera cien metros sabía perfectamente las implicaciones y consecuencias políticas, económicas, estratégicas de su propuesta. Es la segunda fase de la “Hoja de Ruta” la que puede resultar más difícil porque es imposible imaginarse que fácilmente se puedan alcanzar acuerdos sobre, por ejemplo, fronteras “preliminares”. Se llamen “preliminares” o no, lo que entonces se va a negociar son los límites definitivos del Estado palestino porque las partes no podrán anticipar una posible modificación cuando se trate de fijar las fronteras definitivas. El acuerdo definitivo, si se logra un acuerdo definitivo, presumiblemente será muy parecido al que sugirió Bill Clinton. Será una ironía más en la historia de las negociaciones internacionales.

El Iraq y el Medio Oriente han estado durante estos meses en el ojo de la tormenta, pero la opinión pública internacional ha observado con similar atención otros acontecimientos de importancia. En nuestra América Latina, los países andinos, han vivido horas de convulsión e inestabilidad política y social, y la región en su conjunto se siente marginada de los más importantes debates de la comunidad internacional. Pero en Venezuela se logró un acuerdo entre el gobierno y la oposición para dirimir la crisis política mediante consultas populares y en Argentina asumió un nuevo presidente, Néstor Kirchner, peronista, que fue declarado jefe del Estado cuando otro peronista más conocido, el ex presidente Menem, se retiró porque se dio cuenta que en una segunda vuelta podía quedar en vergüenza. Aparentemente se ha registrado en ese país una recuperación de la economía gracias a una gestión hábil del gobierno interino. En Cuba se fusiló a tres personas que intentaron secuestrar una nave para huir de la isla y se condenó a largos períodos de prisión a 78 ciudadanos entre los que hay disidentes, promotores de los derechos humanos y periodistas independientes, lo cual provocó expresiones de severa censura y rechazo de muchos gobiernos e intelectuales tradicionalmente amigos del régimen, así como también la aplicación de sanciones diplomáticas por parte de la Unión Europea. ¿Qué le pasó a Fidel?, preguntó Daniel Samper Pizano. En Colombia Uribe avanzó en su campaña para convertir la guerra contra la guerrilla en una campaña antiterrorista. El gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva se inició con expresiones y ejecutorias pluralistas, muy bien recibidas en la comunidad internacional, pero sus partidarios de izquierda empiezan a recla-

marle el cumplimiento de sus ofrecimientos de campaña. Subsiste un grave problema en la península de Corea por las amenazas del régimen de Corea del Norte, que admitió tener armas nucleares, pero Washington ha actuado con acierto al insistir en una solución diplomática del problema con la participación de otros gobiernos de la región, principalmente Corea del Sur, China, Rusia y Japón. Y en Myanmar, ex Birmania, Daw Aung San Suu Kyi, premio Nóbel y líder de la oposición, fue nuevamente reducida a arresto domiciliario. Como dicen los franceses, en el mundo han cambiado muchas cosas, pero todo sigue igual.

NOTAS

1. Bob Woodward, "Bush at War" (traducido al castellano como Bush en *Guerra*) Simon & Schuster, Nueva York, noviembre del 2002.

**Comentario
Internacional**
Número 5
1 semestre 2004

29

Coventry
Diego Carlowitz