

DANIELE ARCHIBUGI E IRIS MARION YOUNG

Hacia un Estado de Derecho global¹

Los ataques contra las Torres Gemelas y el Pentágono, en septiembre de 2001, se pueden interpretar de dos formas distintas. Según la primera interpretación, serían ataques contra EEUU como Estado y contra su población. La segunda los percibiría como crímenes contra la humanidad. La diferencia no es meramente técnica sino política, y cada una implica diferentes estrategias de reacción. Aunque tras los atentados algunos personajes públicos se decantaron por la segunda interpretación, ha prevalecido la primera. Los autores ponen en tela de juicio la respuesta estatista a los ataques terroristas y ofrecen alguna perspectiva sobre cómo EEUU y otros actores globales podrían considerar algunas actuaciones alternativas mediante una interpretación más cosmopolita de la situación.

El Gobierno de Bush definió los ataques como un acto bélico contra EEUU, ante el cual la represalia militar era la respuesta apropiada. Esto implicaba encontrar un Estado o Estados contra quienes emprender una guerra, y EEUU eligió Afganistán bajo el pretexto de que el Gobierno de los talibán cobijaba y apoyaba a Al Qaeda. EEUU también ha señalado a Irán, Irak y Corea del Norte como Estados contra los que podría tener lugar una intervención militar. No obstante, situar la reacción a los ataques terroristas en el marco de un conflicto militar entre Estados nunca ha encajado demasiado bien. Que Afganistán permitiera que los líderes de Al Qaeda establecieran sus campos de entrenamiento en su territorio es una justificación poco sólida como para emprender una guerra contra ese país y derrocar su Gobierno. Consciente de esa debilidad, EEUU cambió las razones esgrimidas para justificar la guerra contra los talibán de la legítima defensa a la defensa del derecho humanitario, con el propósito declarado de liberar al pueblo afgano, y sobre

¹ Este texto es una versión revisada de "Toward a global rule of law", *Dissent*, primavera 2002, pp. 27-32.

Daniele Archibugi es miembro del Consejo Nacional de Investigación de Italia en Roma. Iris Marion Young enseña Teoría Política en la Universidad de Chicago

Traducción:
Leandro Nagore

todo a las mujeres, de la opresión. Esta justificación nos parece cínica y oportunista ya que, anteriormente, ni el Gobierno de Clinton ni el de Bush se habían mostrado públicamente interesados en el destino de los afganos.

Responder a los ataques terroristas en el marco del sistema de Estados y, por ello, declarar la guerra a un país, no encaja con este caso específico, ni ha logrado crear un mundo más seguro. Aunque la guerra haya destruido algunas bases de Al Qaeda, y EEUU haya logrado capturar miembros de esta organización, nada indica que alguno de ellos esté conectado de forma concreta a uno de los diecinueve terroristas suicidas del 11 de septiembre. Ciertas estimaciones sitúan la cifra de muertes civiles en Afganistán entre un mínimo de 1.000 y un máximo de 3.700, además de los cientos que aún morirán por culpa de bombas sin explotar.² Todavía se desconoce el número de soldados y personal armado que han muerto, pero algunas informaciones, entre las que destaca la masacre de cientos de prisioneros talibán en la prisión de Mazar-i-Sharif, han levantado importantes consideraciones sobre la legalidad con la que se han desarrollado las operaciones militares.³ La cifra de refugiados que sufren la hambruna y el frío a causa de la guerra es imposible de calcular. Tampoco hay motivos para considerar que el conflicto haya disuadido a algún terrorista. Sin embargo, la guerra incluso puede haber contribuido a desestabilizar Asia Central con consecuencias que aún están por ver.

Aunque EEUU no actuó solo en el desarrollo del conflicto, sí lo lideró. Decidió con quién cooperar y distribuyó a su antojo las distintas funciones entre los demás actores. Es difícil no interpretar la política de EEUU en los últimos meses como un esfuerzo para consolidar, aún más, su posición hegemónica en el mundo. Mientras muchos estadounidenses consideran que esto es positivo, la existencia de una sola potencia militar global que pretende hacer cumplir su voluntad es censurable en una cultura democrática y un obstáculo a los esfuerzos para promover la paz. En la última década, EEUU ha recurrido a la fuerza militar en el Golfo Pérsico, Somalia, Panamá, los Balcanes y en muchos otros lugares. En todos los casos, las intervenciones han causado víctimas, pero pocas han sido estadounidenses. La magnitud del poder militar y económico estadounidense, junto con su voluntad para hacer uso de él de forma asimétrica y sólo aparentemente multilateral, produce reacciones hostiles en todo el mundo, incluso entre sus aliados. Una encuesta realizada en diciembre de 2001 por el Pew Research Centre y el *International Herald Tribune* a 275 líderes económicos y políticos, constató que la mayoría de los encuestados no estadounidenses consideraban que EEUU abusa de su poder, y que algunas de sus políticas son responsables de las crecientes desigualdades globales en el bienestar.⁴ Como respuesta a esta hegemonía, nos parece imprescindible que todos los líderes y ciudadanos se centren en una visión del mundo

² Project on Defense Alternatives y Marc Herold, Universidad de New Hampshire. http://www.cursor.org/stories/civilian_deaths.htm

³ Richard Falk, "In defense of 'Just War' thinking", *The Nation*, 24 de diciembre de 2001, pp. 23-25.

⁴ Brian Knowlton, "How the world sees the US: and sept. 11", *International Herald Tribune*, 20 de diciembre de 2001.

basada en el imperio global de la ley, y que intenten presionar y avergonzar a EEUU para que actúe de manera más acorde con esta visión.

Una visión alternativa

El anhelo por lograr una sociedad global gobernada con normas justas se debería incluir entre las víctimas del 11 de septiembre. La caída del muro de Berlín dio esperanzas de llegar a construir un orden mundial basado en la legalidad internacional y con organizaciones de cooperación internacional reforzadas. Los debates recientes y las demostraciones contra las políticas y procedimientos de las organizaciones comerciales y financieras internacionales, han asumido la emergencia de una forma de gobierno más global. La cuestión es si los regímenes reguladores globales representarán únicamente los intereses de los actores más poderosos, o si incluirán también las opiniones y los intereses de la mayoría, a través de organizaciones transparentes y responsables.

La existencia de una respuesta alternativa al terrorismo la basamos en estos deseos de alcanzar un gobierno global justo y democrático. Hasta ahora, los debates sobre un Estado de Derecho Internacional y sobre los sistemas reguladores globales han otorgado menos atención a la prevención, investigación y enjuiciamiento de crímenes en un sistema internacional, que a asuntos como el comercio internacional, las inversiones o la protección del medio ambiente.

Proponemos dos premisas para imaginar lo que podría haber sido, y aún podría ser, una respuesta alternativa a los ataques terroristas del 11 de septiembre. En primer lugar, la situación debe posicionarse en el contexto de las relaciones entre individuos, y no tanto en términos interestatales.⁵ Los terroristas no actuaron como representantes de un Estado, sino como miembros de organizaciones privadas, del mismo modo que aquellos que fallecieron fueron, en gran medida, personas privadas de al menos setenta países diferentes. En segundo lugar, los acontecimientos se deberían tipificar como crímenes y no como hechos bélicos, por lo que la respuesta adecuada sería una investigación y un enjuiciamiento, dentro del marco del Estado de Derecho, además de medidas establecidas por la ley para prevenir y disuadir crímenes de este tipo. Por este motivo, no pensamos como algunos que el concepto de una “guerra justa” se puede aplicar a la reacción militar por parte de EEUU.⁶

Los Estados democráticos no suelen, y nunca deberían, reaccionar de forma arbitraria y mediante el uso del poder militar a ataques terroristas cometidos den-

*El anhelo por
lograr una
sociedad global
governada con
normas justas
se debería
incluir entre las
víctimas del 11
de septiembre*

⁵ David Held y Mary Kaldor, “Justice in a global age”, *Constellations*, marzo 2002, Vol. 9, N° 1.

⁶ No sorprende que la petición que apoyó el conflicto como una guerra justa, firmada por un número importante de intelectuales estadounidenses, en ningún momento hace mención a Afganistán. Ni siquiera el documento *What we’re fighting for*, Institute for American Values, febrero de 2002, disponible en http://www.propositionsonline.com/Fighting_for.html, pudo establecer una clara relación entre la acción (los ataques terroristas) y la reacción (la guerra contra Afganistán). Entre los firmantes se incluyen: Amitai Etzioni, Francis Fukuyama, Samuel Huntington, Robert Putnam y Michael Walzer.

tro de sus fronteras. España como respuesta a las amenazas del grupo terrorista vasco ETA, Italia haciendo frente a la Brigadas Rojas, EEUU como respuesta al ataque terrorista en Oklahoma City; todos movilizaron los recursos legales y el poder policial. Sobrepasar los límites de la legalidad, como hizo durante cierto tiempo el Gobierno español al autorizar que agentes estatales utilizaran medios extrajudiciales en la lucha antiterrorista, parece más bien producir el efecto contrario: aumentar el riesgo de tales ataques.

El mundo debería enfrentarse a las organizaciones terroristas internacionales según los mismos principios jurídicos que usan los Gobiernos para hacer frente a las amenazas terroristas internas. Responder a actos, amenazas y redes terroristas transnacionales según las normas del derecho, no implica que la actitud tomada sea "más blanda" para con los terroristas que mediante una reacción de Estado a Estado, bajo el liderazgo de un Estado hegemónico. Todo lo contrario, una respuesta verdaderamente global, basada en el uso de medidas favorables a la aplicación de la ley, sería más eficaz para identificar y apresar a los culpables, y para la prevención de ataques posteriores, además de que dañaría a menos personas y destruiría menos bienes que en la guerra contra Afganistán.

Propuestas para la política internacional

La creación de un orden mundial más justo y pacífico requiere cambios fundamentales en las organizaciones políticas, sociales y económicas. A continuación ofrecemos cinco principios que podrían servir de guía a la política internacional, con el fin de lograr respuestas significativas frente a problemas y amenazas mientras, al mismo tiempo, se produce dicha transformación.

1- Legítimar y fortalecer las instituciones internacionales

Las acciones y políticas que tratan al terrorismo y a las amenazas terroristas como si involucrasen a la población mundial, dentro del marco de la legalidad, deberían hacer uso de las organizaciones internacionales y de los instrumentos legales que están a su disposición. En este sentido, Naciones Unidas desempeña un papel primordial. Si bien existen numerosos defectos en sus proyectos y funcionamiento, que deberían ser enmendados, la ONU es la única organización transnacional que incluye a representantes de prácticamente todo el mundo. Además, las instituciones, políticas y convenciones de Naciones Unidas cubren la mayoría de los problemas más acuciantes del planeta.

La ONU se encuentra en una situación imposible. Por una parte, se le pide que intervenga sobre el terreno para restaurar la paz, construir Gobiernos e infraestructuras, ayudar a los refugiados, llevar a cabo campañas sanitarias y muchas más actividades, de forma simultánea, en múltiples regiones del mundo. Pero por otra, los Estados miembros continuamente le niegan los medios para desempeñar tales misiones al no proveerla de los fondos necesarios, pero también al restringir su autoridad. Cuando los esfuerzos de Naciones Unidas demuestran ser inadecuados,

cuados para resolver los problemas, lo que ocurre con cierta frecuencia, los líderes mundiales la degradan por no reaccionar a tiempo y por ser impotente. EEUU y otras potencias mundiales no pueden seguir cargándole a Naciones Unidas con las consecuencias de sus propias guerras y decisiones económicas, cuando al mismo tiempo están alentando el menosprecio hacia la organización.

La estructura actual del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, con sus cinco miembros permanentes, refleja la situación de la política internacional en 1945, y precisa de amplias reformas. Sin embargo, ese mismo Consejo de Seguridad aprobó dos resoluciones tras los ataques del 11 de septiembre: la Resolución 1368 (del 12 de septiembre) y la Resolución 1373 (del 28 de septiembre), que llaman a la cooperación entre todos los Estados miembros para disuadir e investigar las actividades terroristas y otros sucesos criminales transnacionales. Si los jefes de Gobierno se uniesen con los movimientos sociales, EEUU podría verse obligado a desarrollar esfuerzos de carácter multilateral en la lucha contra las redes criminales transnacionales, que otorgarían mayor poder decisorio a las naciones menos desarrolladas del planeta.

2- Coordinar instituciones de aplicación de la ley y de recogida de información de todo el mundo

En apariencia, el Congreso de EEUU tiene poco interés en investigar los motivos por los que dos de las organizaciones de información e investigación más sofisticadas del mundo —la Agencia Central de Inteligencia (CIA) y la Oficina Federal de Investigación (FBI)—, pudieron verse tan sorprendidas ante un crimen de tal magnitud. Una posible explicación radicaría en que la atención de ambas organizaciones estaba excesivamente centrada en el Estado, lo que también ocurre en la mayoría de las agencias estatales de recogida de información e investigación del mundo. Simultáneamente a las mejoras de la organización transnacional y de los movimientos internacionales de capitales, trabajo, tecnología y cultura, se produce el desarrollo de la organización del crimen transnacional. Ante esta situación, las organizaciones de información y aquellas cuyo objetivo es la aplicación de la ley van por detrás de esta realidad. La información sigue siendo principalmente un instrumento del Estado para ser usado contra otros Estados. En una cultura de espionaje, las agencias de un Estado realizan sus actividades encubiertas contra otros Estados, sin que exista una explícita confianza mutua. Por extensión, cada agencia interna de aplicación de la ley tiene sus propios sistemas que hacen que la comunicación y la cooperación a través de fronteras nacionales sean de gran complejidad. Los ataques del 11 de septiembre deberían servir como llamada de atención para empezar a revisar las estructuras de las agencias de recogida de información y de aplicación de la ley, de modo que se logre asegurar una mayor cooperación entre las agencias nacionales con el fin de proteger, no a los Estados, sino a los ciudadanos de todo el mundo.

Hay ciertos instrumentos internacionales que pueden servir para este propósito. La Organización Internacional de Policía (Interpol), que engloba a 179 Estados, lleva décadas trabajando en la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico, el lavado

El Gobierno de EEUU fomenta un Estado más represivo internamente, al mismo tiempo que se torna más defensivo y cauto ante el exterior

de dinero, los “crímenes de cuello blanco”, los crímenes electrónicos, la falsificación, el crimen organizado y la trata de mujeres y niños. A pesar de que su presupuesto es limitado, minúsculo incluso, comparado con sus objetivos, mantiene amplias bases de datos sobre criminales, terroristas y sospechosos de tales actividades. Organiza datos sobre la falsificación de pasaportes y sobre cuentas de tarjetas de crédito robadas que pueden ser de gran utilidad para las agencias de aplicación de la ley de la gran mayoría de países del mundo. Sin embargo, las agencias de información estatales pocas veces trabajan con la organización ni utilizan sus bancos de datos para su trabajo.⁷

En su reunión del milenio, en noviembre de 2000, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó la Convención contra el Crimen Organizado Internacional, que hasta la fecha han firmado 140 Estados, incluyendo EEUU. Esta convención requiere que los Estados fortalezcan su legislación interna destinada al control del crimen organizado y les anima a que mejoren sus mecanismos de cooperación transnacional tanto en lo relativo a conocimientos legales, como sobre la extradición y la investigación criminal. De forma explícita, hace un llamamiento a favor de que se ayude a las naciones menos desarrolladas a mejorar y modernizar sus medios para hacer frente al crimen organizado. Aunque, de momento, esta convención no sea más que papel, como tantos otros tratados y convenciones de Naciones Unidas, puede servir como base para que tanto los líderes políticos como los movimientos sociales exijan instituciones y recursos que hagan realidad los principios enunciados.

EEUU, junto a otros Estados, pueden actuar para que la cooperación internacional avance en materia de aplicación de la ley, tanto en el ámbito nacional como internacional, y al mismo tiempo robustecer y crear agencias para la aplicación del derecho que sean de naturaleza global. Un esfuerzo colectivo para combatir el terrorismo con una mayor intervención de Naciones Unidas, sería beneficioso para EEUU pero implicaría que éste se comprometiera a ser más leal a la organización internacional. Como declaró el presidente de la Asociación de Naciones Unidas de EEUU:⁸ “para mantener el compromiso de los Estados miembros en esta nueva guerra (contra el terrorismo), y para acabar con las reticencias que surgen del resentimiento hacia ‘el doble rasero estadounidense’, Washington debe reafirmar aquello que el público estadounidense siempre ha reconocido, que el imperio de la ley se aplica tanto a los grandes como a los más pequeños”.⁹

Esto implicaría acabar con la distinción estatista entre las actividades policiales y de espionaje dirigidas hacia el interior y las orientadas hacia el exterior. La política actual de EEUU y otros Estados occidentales está encaminada en la dirección opuesta, y nubla esta distinción de la peor forma posible. Al permitir que la CIA y el FBI cooperen dentro del territorio estadounidense, el Gobierno fomenta la transformación a un Estado más represivo internamente, al mismo tiempo que se torna más defensivo y cauto ante el exterior. El incremento de la cooperación

⁷ David Zweshimo y Sebastian Rotella, “Interpol hopes terror investigators keep in touch”, *Los Angeles Times*, 23 de diciembre de 2001.

⁸ www.unausa.org

⁹ William H. Luers (ed.), *Combating terrorism: does the UN. Matter...and How*, ONU-EEUU, Nueva York, 2002, p. 5.

transnacional en la aplicación de la ley debería desarrollarse junto a la implantación de procedimientos de responsabilidad y transparencia con el fin de proteger los derechos de las personas.

3- Aumentar el control financiero

Una de las maneras más eficaces para atacar a las redes terroristas, y al crimen internacional en general, es cargar contra sus fondos financieros. No deja de sorprender que a pesar de que hacía varios años Osama Bin Laden era conocido como cabecilla y fuente financiera de diversas operaciones terroristas, Al Qaeda gozó de plena libertad para gestionar sus fondos. ¿Cómo es que nadie hasta ahora ha logrado hacer mella en sus finanzas? La respuesta se encuentra, en parte, en que los líderes financieros mundiales se resisten a toda regulación sobre las finanzas internacionales. A menudo las empresas mueven su dinero alrededor del mundo con la finalidad, por ejemplo, de eludir el pago de impuestos.

El seguimiento y la regulación de los movimientos de capitales podría cerrar el flujo de dinero dirigido a actividades criminales. Una guerra contra el libre movimiento de capitales no causaría “daños colaterales”, ni generaría refugiados, ni siquiera polucionaría el medio ambiente. EEUU ha ampliado su capacidad para investigar y regular los movimientos de capitales. En este aspecto, incluso la mayor potencia militar del mundo depende de la cooperación con otros Gobiernos, y sobre todo de aquellos a quienes no agrada la política exterior estadounidense. Esta cooperación, aunque necesaria, es difícil de sostener cuando son los mismos Gobiernos, o sus aliados, quienes deben enfrentarse a amenazas militares u operaciones encubiertas por EEUU.¹⁰

4- Utilizar los tribunales internacionales

EEUU ha llevado su respuesta a los ataques y amenaza terroristas al ámbito interestatal sólo hasta donde le interesa para alcanzar sus objetivos. Al negarse a tratar como prisioneros de guerra a los capturados durante la guerra en Afganistán, EEUU conduce la situación fuera de su estructura estatal. El Gobierno de Bush alega que los detenidos son combatientes ilegales, que no están cubiertos por el derecho internacional según se estipula en las Convenciones de Ginebra. Al mismo tiempo, ha decretado que no aplicará el principio legal, enmarcado en su sistema judicial, de asegurar las debidas garantías procesales a aquellos sospechosos no estadounidenses detenidos en EEUU o en cualquier otro lugar. De esta manera, EEUU proclama ante el mundo entero que no extenderá el amparo de la ley a aquellas personas que no tengan la ciudadanía estadounidense y que sean detenidas con el pretexto de estar rela-

¹⁰ Phil Williams, “Crime, illicit markets and money laundering”, en P.J. Simmons y Chantal de Jonge Oudraat (eds.), *Managing global issues: Lessons learned*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C, 2001, pp. 106-150.

cionadas con el terrorismo.¹¹ Esta postura es tan aberrante que, incluso dentro del Gobierno de Bush y de su más fiel aliado, Reino Unido, ha motivado quejas y rechazo. Como respuesta a este clamor, el Gobierno estadounidense ha alterado ligeramente su postura, pero no el trato dado a los prisioneros.

El vicepresidente estadounidense, Dick Cheney, ha manifestado que “los terroristas no merecen gozar de las mismas garantías y salvaguardias legales que se aplicarían a los ciudadanos estadounidenses dentro del sistema judicial”.¹² Esta declaración revela el desprecio de Cheney hacia los más elementales principios del derecho a un proceso legal con todas las garantías. Presumiblemente, debería ser el propio proceso judicial el que determine quién es o no un criminal.

Si los ataques del 11 de septiembre se consideran crímenes contra la humanidad, más que contra EEUU, un tribunal internacional creado por Naciones Unidas, basado en los tribunales internacionales para Ruanda y ex Yugoslavia, con jueces procedentes tanto de países occidentales como de países árabes, sería lo apropiado. Un tribunal de estas características tendría la ventaja de plantear la controversia, no entre EEUU y el islam, sino entre un reducido grupo de criminales y la totalidad de la comunidad internacional. Al final, los tribunales *ad hoc* deberían ceder paso a un Tribunal Penal Internacional de carácter permanente, aprobado por el Tratado de Roma en julio de 1998 y que empezó a implementarse el 12 de abril de 2002. EEUU han manifestado su intención de retirar su firma del mismo, un hecho sin precedentes. El experto internacional Greenwood destacó que “si el Tribunal Penal Internacional hubiese estado operativo y si los Estados pertinentes hubiesen sido partes del mismo, los responsables de las atrocidades del 11 de septiembre habrían sido juzgados por el Tribunal por crímenes contra la humanidad”.¹³

Hemos oído varios planteamientos en contra del uso de los tribunales internacionales para juzgar a individuos sospechosos de realizar o de contribuir de forma material a actos terroristas: que si es demasiado lento, demasiado caro, que si además da a los terroristas una plataforma para airear sus opiniones. Todos estos planeamientos son espurios. No tendría por qué ser más lento juzgar a una persona con las debidas garantías procesales a nivel internacional que nacional; la rapidez que pretende conseguir EEUU estaría reñida con la legalidad del procedimiento. Del mismo modo, no tendría por qué ser más caro pagar un juicio internacional que uno nacional, si ambos son justos. Finalmente, todo procedimiento de juicio público, a cualquier nivel, ofrece a los protagonistas una palestra para exponer sus opiniones sobre los crímenes en cuestión. Esta es precisamente una de sus razones de ser, y es obviamente el motivo por el cual los tribunales militares que tiene previsto constituir el Gobierno de Bush no estarán abiertos al escrutinio público.

¹¹ Christopher Greenwood, “International law and the War against Terrorism”, *International Affairs*, 2002, Vol. 78, Nº 2, pp. 301-317.

¹² *International Herald Tribune*, 16 de noviembre de 2001.

¹³ Christopher Greenwood, *op.cit.*, p. 317.

5- Reducir las desigualdades globales

Desde septiembre de 2001, muchos comentaristas han sugerido que las enormes desigualdades de riqueza y bienestar que existen entre las sociedades del hemisferio Norte, como EEUU, la Unión Europea o Japón por una parte, y Oriente Próximo y el Sudeste asiático, por otra, deben tenerse en cuenta para comprender lo que motiva y conduce a que individuos se unan o creen organizaciones terroristas. Estamos de acuerdo con aquellos que contestan que estas injusticias estructurales no justifican, ni excusan, ninguna actuación criminal. Estas circunstancias tampoco pueden explicar los actos terroristas, ya que hay numerosos lugares pobres en el mundo de los que no parecen surgir individuos que nutren las organizaciones terroristas internacionales.

De todas formas, gran parte de la población mundial vive en una espantosa pobreza.¹⁴ Tanto en las zonas más desarrolladas como en las menos desarrolladas del planeta, esta pobreza persiste, en parte, por las políticas de las naciones más prósperas, por las empresas privadas radicadas en estos Estados y por organizaciones internacionales en las que estas naciones tienen una cuota de poder desproporcionada. Incluso aquellos que acogen esta idea con escepticismo deberían condenar la aparente falta de voluntad de las sociedades y Gobiernos de EEUU, Europa y Japón para realizar significativas transferencias de capital, de capacidad tecnológica y de bienes para mejorar la calidad de vida de los más pobres. No hay duda de que tal indiferencia incita el resentimiento en numerosas partes del mundo y hace peligrar la paz y la prosperidad de muchos que viven alejados de las chabolas.

En otro momento trágico de la historia, con la derrota del fascismo y el final de la II Guerra Mundial, EEUU comprendió que su seguridad y su prosperidad dependían de la regeneración europea. Dedicó una enorme cantidad de recursos al Plan Marshall para reconstruir las infraestructuras de una Europa devastada. Desde entonces, ningún proyecto de ayuda al desarrollo ha tenido tal magnitud, tanto por los recursos invertidos como por los resultados logrados. Que esto haya funcionado una vez debería dar esperanzas de que, con la voluntad necesaria, exista la posibilidad de invertir en las sociedades más empobrecidas para ayudarlas a prosperar. Durante décadas, los movimientos sociales y los Gobiernos de los Estados menos desarrollados han pedido que los poderosos actores económicos mundiales dejen de explotar sus recursos naturales y humanos, y que empiecen a invertir en las infraestructuras y capital humano de dichos países. El mundo desarrollado sigue, por lo general, haciendo oídos sordos a estas plegarias. En 1998, la ayuda oficial al desarrollo de los países que integran la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico supuso un 0,24% de sus productos nacionales brutos combinados, y la ayuda privada también es escasa. Las múltiples tentativas de la sociedad civil global por aumentar los recursos dirigidos hacia el desarrollo, hasta el momento, no se han visto recompensadas por acciones concretas.¹⁵

La indiferencia de EEUU, Europa y Japón incita el resentimiento en numerosas partes del mundo y hace peligrar la paz y la prosperidad de muchos que viven alejados de las chabolas

¹⁴ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Human Development Report 2001*, Oxford University Press, Nueva York, 2002; Thomas Pogge (ed.), *Global Justice*, Blackwell, Oxford, 2001.

¹⁵ Helmut Anheir, Marlies Glasius, Mary Kaldor (eds.), *Global civil society 2001*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

Incluso el Gobierno de Bush no puede evitar reconocer esta exigencia moral. No logró ausentarse de la Conferencia para la Reconstrucción de Afganistán, patrocinada por Naciones Unidas, que tuvo lugar en enero de 2002, como lo había hecho retirándose de la Conferencia sobre el Racismo en agosto de 2001 y de la Conferencia sobre el Cambio Climático, en diciembre de 2001. En la conferencia de enero, EEUU sólo se comprometió a entregar unos 300 millones de dólares en el primer año, Japón y Europa por su parte se comprometieron a distribuir 500 millones cada uno en los primeros dos años y medio. El Banco Mundial estima que se necesitan por lo menos 4.900 millones de dólares durante los primeros dos años y medio para reconstruir lo mínimo imprescindible en Afganistán. Incluso en este momento de la crisis, las naciones más ricas siguen mostrando un egoísmo increíble ante las miradas de los pobres.

El mundo no será capaz de avanzar hacia una forma de gobierno global justa, inclusiva y efectiva, si no se efectúa una importante redistribución de capacidades económicas, tecnológicas y de organización para lograr reducir las disparidades actuales en términos de calidad de vida y de orden institucional. Para conseguir estos fines es preciso contar con organizaciones internacionales nuevas y fortalecidas que representen, de una manera más real, los puntos de vista y las perspectivas de la población del mundo entero, con un mayor potencial para promocionar la redistribución global de lo que son capaces las actuales instituciones financieras y de desarrollo internacionales como el Banco Mundial. Sin un equivalente global del Plan Marshall, incluso los esfuerzos cooperativos mejor diseñados para hacer frente al crimen organizado transnacional, sólo podrán ser de eficacia defensiva e intermitente.

¿Qué debería haber hecho EEUU?

Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 supusieron un reto importante para EEUU, para sus aliados europeos y para el resto del mundo. El Gobierno de Bush y sus aliados decidieron tomar medidas contra un Estado en vez de castigar de forma individual a los responsables. Los que se opusieron al recurso a la guerra tuvieron que contestar en multitud de ocasiones a la siguiente pregunta: ¿y qué debería haber hecho EEUU? En este texto hemos enfocado la pregunta considerando que había medios alternativos con los que hacer frente al terrorismo. No pretendemos argüir que todos los culpables habrían sido capturados y enjuiciados, ni sugerimos que la implementación de las medidas que hemos esbozado habrían sido suficientes para acabar con unas redes asesinas organizadas de forma transnacional. Sin duda, la guerra tampoco ha logrado estos objetivos. Pero, estamos seguros que la cantidad de “víctimas colaterales” habría sido mucho menor si se hubiera seguido esta alternativa. Además, esta reacción habría mostrado a los pueblos del mundo que los líderes de las grandes potencias son capaces de respetar el imperio de la ley y los instrumentos de justicia, incluso más allá de sus fronteras.

Nuestras sugerencias deberían considerarse a largo plazo ya que no han perdido su valía después de pasada la parte más sangrienta de las operaciones

contra Afganistán. Derivan de una perspectiva general sobre la política internacional muy anterior a los ataques del 11 de septiembre. Resulta posible y necesario que se desarrollen instituciones globales y democráticas.¹⁶ Una gran amenaza global como es el terrorismo, a escala del ataque del 11 de septiembre, debería brindar la oportunidad para que los países democráticos del mundo tengan la posibilidad de fortalecer el imperio de la ley y evitar el choque de fundamentalismos.

¹⁶ David Held, *Democracy and the global order*, Polity Press, Cambridge, 1995; Richard Falk, *Law in an Emerging global village. A post westphalian perspective*, Transnational Publishers, Ardsley, 1998.