

RICHARD FALK

La ONU tras la guerra del Líbano

Traducción de Leandro Nagore

La guerra en el Líbano, lamentablemente, ha constituido una nueva oportunidad para Naciones Unidas de demostrar su grado de coherencia entre los principios que defiende y su práctica. Ante una Organización de las Naciones Unidas que en ocasiones se convierte en un instrumento geopolítico más que en un mecanismo de defensa del Derecho Internacional, el autor reflexiona y propone algunas ideas en relación al uso de la fuerza y a la sumisión de la ONU a los intereses de las grandes potencias.

Todos respiramos algo más tranquilos tras la noticia del alto el fuego en el Líbano, incluso aunque las perspectivas de que el mismo lleve al fin de la violencia no sean del todo favorables en este momento. Después de vacilar durante 34 días mientras las bombas caían como gotas y los cohetes volaban sobre el Líbano, ahora debemos reconocer que Naciones Unidas, a pesar de todas sus carencias, tiene un papel indispensable en una amplia gama de situaciones de conflicto internacional. Es destacable que en este caso, teniendo en cuenta lo incómoda que le resulta a Israel la autoridad de la ONU y, las reticencias de EEUU a aceptar cualquier interferencia de Naciones Unidas en sus prioridades de política exterior (como en el caso iraquí) ambos Estados se vieron obligados a recurrir a la ONU cuando la guerra que libraba Israel contra el Líbano se topó con una defensa inesperadamente sólida por parte de Hezbolá. Al mismo tiempo, éste claramente no es un momento propicio para felicitar a la ONU por cumplir con su papel designado en la prevención de la guerra y en defensa de Estados víctimas de la agresión. Podría, no obstante, ser una ocasión para hacer balance de lo que se puede esperar de la ONU en el comienzo del siglo XXI, llegando a la conclusión de que la Organización no puede ser vista ni como un fracaso ni como un éxito, pero como algo intermedio, complejo y confuso.

Richard Falk es profesor emérito de Derecho Internacional en la Universidad de Princeton (EEUU) y profesor visitante en la Universidad de California

¹ Sobre la guerra en el Líbano ver en este mismo número de *Papeles de Cuestiones Internacionales*, Rosa Meneses, "El Líbano: cuando el futuro pertenece al pasado", pp. 113-122 (N. de la Ed.).

Tras la II Guerra Mundial se unieron una sensación de alivio por el fin de la guerra con una satisfacción —de haber derrotado al fascismo alemán e italiano, junto con el militarismo japonés— y un temor —de que una guerra futura aún más devastadora podría librarse con armas nucleares, y que en todo caso el avance de la tecnología militar hacía que las guerras fuesen cada vez más devastadoras para la sociedad civil—. Una respuesta esperanzadora vino con la creación de Naciones Unidas, sustentada sobre la base de un acuerdo fundacional de que el recurso de un Estado a la fuerza, salvo en casos estrictos de legítima defensa, quedaba totalmente prohibido. Se suponía que esta norma se complementaría con la maquinaria prevista para la seguridad colectiva destinada a proteger a las víctimas de una agresión, pero esta labor, aunque formalmente incorporada a la Carta de la ONU, nunca ha sido implementada.

Los países vencedores de la II Guerra Mundial, junto con China, fueron designados como miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y, como tales, poseedores del derecho de veto sobre cualquier decisión. La intención era reconocer que no se podía esperar que la ONU garantizase el cumplimiento íntegro del Derecho Internacional por parte de estos Estados dominantes y, para evitar que las expectativas fuesen demasiado elevadas era más sensato aceptar esta deferencia de la “ley” al “poder”, limitando el papel de la ONU. Pero lo que no se podía prever en 1945, y que una vez más ha dañado la imagen de la ONU, era que esta misma organización podía servir como instrumento geopolítico capaz de invalidar las limitaciones fundamentales al recurso a la guerra incorporadas a la Carta de la ONU. Sin embargo, esto es precisamente lo que ocurrió en el contexto de la guerra que libró Israel contra el Líbano.

¿Qué esperar del Consejo de Seguridad?

El Consejo de Seguridad de la ONU guardó silencio ante la decisión israelí de aprovechar el pretexto que le brindaba el incidente fronterizo del 12 de julio, que involucraba a tan sólo un número reducido de personal militar israelí, para lanzar una ofensiva abierta y masiva contra un Líbano prácticamente indefenso. Desde entonces, ciudades y pueblos libaneses han sufrido un mes de despiadados ataques aéreos israelíes, mientras que la ONU se negaba incluso a exigir un alto el fuego inmediato y total, para consternación del Secretario General de la ONU, Kofi Annan. Este mismo ejemplo sirve para mostrar hasta qué punto han caído las expectativas respecto a las acciones del Consejo de Seguridad cuando existe algún importante punto de fricción entre la Carta de la ONU y las prioridades políticas de EEUU, como miembro dominante de la organización. Deberíamos recordar que fue el propio Gobierno de EEUU quien en 2003 declaró que la ONU era “irrelevante”, luego que el Consejo de Seguridad se mantuviese firme negándose a autorizar una invasión ilícita de Irak. La experiencia del caso iraquí sirve también para subrayar las escasas expectativas que se asocian con el Consejo de Seguridad de la ONU. En ese caso se le aplaudió por no ordenar una agre-

sión contra Irak, pero una vez que la invasión estaba en curso —a pesar de todo— en marzo de 2003, el Consejo de Seguridad se hizo cómplice de la agresión mediante su silencio, e incluso más tarde asumiría el papel de socio secundario en la ocupación iraquí liderada por EEUU. El aspecto que estamos resaltando es que Naciones Unidas es incapaz de evitar que los miembros permanentes del Consejo de Seguridad violen la Carta, y lo que es más, colabora con estas violaciones en apoyo de sus miembros más poderosos. De este modo y, en estas situaciones, Naciones Unidas se ha convertido, tristemente, en un instrumento geopolítico y no en un mecanismo para salvaguardar el Derecho Internacional. Esta regresión traiciona la visión que guió a los fundadores de Naciones Unidas en 1945, entre cuyos principales artífices destacaron diplomáticos estadounidenses.

Teniendo en cuenta las decepciones que se asocian con la preeminencia de la geopolítica en el seno de la ONU, es necesario que las personas y las organizaciones cívicas actúen de forma vigilante

También hay que recordar que cuando en Nuremberg y en Tokio se castigó criminalmente a los líderes alemanes y japoneses que sobrevivieron a la II Guerra Mundial por haber librado una guerra de agresión, los fiscales prometieron que los principios de derecho utilizados para juzgar a los acusados asociados con las potencias derrotadas serían aplicables en el futuro para juzgar el comportamiento de las potencias victoriosas de ese momento. Esta Promesa de Nuremberg ha caído en el olvido absoluto por parte de los gobiernos, pero debería ser reivindicada por la opinión pública y los ciudadanos comprometidos en todo el mundo.

Nada mejor que la desequilibrada Resolución del Consejo de Seguridad 1701, que finalmente pidió el alto el fuego de forma unánime el 11 de agosto, para ilustrar el derrumbe de la ONU. Esta resolución, que en cierta medida puede considerarse un compromiso que refleja el estado inconcluso del campo de batalla, está inclinada en algunas de sus partes en favor del Estado que injustamente intensificó la respuesta al incidente fronterizo, realizando operaciones masivas de combate contra objetivos civiles en flagrante violación del derecho de la guerra. La Resolución 1701 responsabiliza a Hezbolá del inicio del conflicto; se abstiene de hacer cualquier comentario crítico sobre la campaña de bombardeo y de artillería israelí dirigida a todo el territorio libanés; impone una obligación de desarme a Hezbolá sin poner restricción alguna sobre las capacidades o políticas militares israelíes; despliega fuerzas de mantenimiento de la paz exclusivamente en territorio libanés; es poco concreta en cuanto a exigir la retirada de las fuerzas armadas israelíes; sigue sin censurar a Israel por ampliar su despliegue terrestre en el Líbano en un 300% en vísperas del inicio del alto el fuego; y exige la prohibición de “todo” ataque por parte de Hezbolá mientras que sólo pide que Israel ponga fin a sus “operaciones militares ofensivas”, dejando la definición de lo que supone el término “ofensivas” en manos de los políticos de Tel Aviv y de Washington.

Lecciones para aprender

De esta experiencia se pueden aprender varias cosas importantes sobre Naciones Unidas. En primer lugar, que es incapaz de proteger a cualquier Estado, sean cuales sean las circunstancias, que sea víctima de una guerra agresiva iniciada por EEUU o sus aliados más cercanos. Esta incapacidad se extiende incluso a la aprobación de resoluciones de censura. En segundo lugar, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, aunque no llega a aprobar el fondo de estas guerras de agresión, colaborará con el agresor en la situación posconflicto para ratificar los efectos de la agresión. Esta combinación supone, efectivamente, que la prohibición de la Carta sobre las guerras no defensivas sólo es de aplicación para los enemigos de EEUU. Todo orden legal que merece ser respetado debe tratar a todos los que son iguales de forma pareja. Naciones Unidas es culpable de tratar a iguales de forma desigual, y de esta manera no hace más que socavar su propia autoridad.

Existe otro elemento preocupante en cuanto a la manera en la que los Estados alineados con EEUU están utilizando la fuerza contra actores no estatales. Tales Estados, con Israel como principal ejemplo, se embarcan en lo que Ali Khan, un comentarista jurídico, define como “legítima defensa punitiva”. El Artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas intenta deliberadamente limitar la apelación de legítima defensa en casos en los que hay un “ataque armado” previo, lo cual se entiende como algo mucho más sostenido y severo que un incidente fronterizo o algún ataque aislado. Para ser más claros, los incidentes que tuvieron lugar en las fronteras de Gaza y el Líbano y que espolearon el ataque sostenido israelí no otorgaban a Israel el derecho legal para actuar en legítima defensa, aunque sí lo autorizaban a defenderse mediante alguna contra-medida proporcional. Esta distinción es fundamental para entender el concepto de uso legítimo de la fuerza internacional según está enmarcado en la Carta de la ONU.

La legítima defensa punitiva implica una política deliberada de reacción excesiva tal que genera una enorme desproporción entre la violencia infligida por el actor no estatal —Hezbollah en el caso libanés— y la respuesta del actor estatal —Israel—. También supone, en contra de la Carta de la ONU y del Derecho Internacional, que toda provocación violenta por parte de un actor no estatal puede ser tratada como una situación que permite invocar un derecho a librar una guerra en nombre de la “legítima defensa”. Este planteamiento punitivo hacia adversarios no estatales supone la negación absoluta del principio fundamental tanto del Derecho Internacional como de la tradición de la guerra justa al validar usos desproporcionados de la fuerza de retaliación.

Esta descorazonadora interpretación de lo que se puede esperar de Naciones Unidas en situaciones de guerra/ paz no debería llevarnos a menospreciar cínicamente a la organización. Es necesario que la ONU intervenga, como en el Líbano, cuando los árbitros geopolí-

ticos dan la luz verde, y que ayude con el proceso de recuperación y reconstrucción posconflicto. Pero no debemos albergar ilusiones de que este papel tenga nada que ver con la visión de la ONU tal y como está enmarcada en su propia Carta, o con el mantenimiento de las normas más fundamentales del Derecho Internacional.

¿Cómo mejorar la situación?

Hay tres áreas de trabajo que merecen destacarse. Posiblemente, la más importante radica en el reconocimiento por parte de las grandes potencias de que la guerra es casi siempre un modo disfuncional de perseguir sus propios intereses de seguridad, sobre todo con respecto a enfrentarse a los retos que suponen los actores no estatales. En este sentido, y aunque parezca extraño, adherirse a los límites impuestos por el Derecho Internacional podría servir los intereses nacionales de una forma más eficaz que el depender de la superioridad militar para superar las restricciones al uso de la fuerza asociadas con la Carta de la ONU. Nótese que EEUU habría evitado sus peores desastres de política exterior si no hubiera hecho caso omiso de estas restricciones en los casos de la guerra de Vietnam y de Irak. En resumidas cuentas, limitar la guerra a los casos reales de legítima defensa supone una restricción práctica a la soberanía estatal, acordada por experimentados líderes políticos.

También es importante que los miembros de Naciones Unidas se tomen más en serio sus propias obligaciones para defender la Carta. Podría ser apropiado, en este sentido, resucitar la Resolución 337A —conocida como “Unidos por la Paz”— que confiere una responsabilidad residual a la Asamblea General para actuar en casos en los que el Consejo de Seguridad no lo haga. Esta resolución de 1950 se redactó en el marco de la Guerra Fría, para solventar el problema que suponía el veto soviético, pero su uso por Occidente fue suspendido tras el proceso de descolonización, al considerarse que la Asamblea General se había convertido en un foro menos solidario con los intereses de Occidente de lo que había sido en los primeros años de la organización. En las circunstancias actuales, la Asamblea General podría recuperar esa capacidad para suplir los esfuerzos del Consejo de Seguridad en situaciones en las que una crisis acuciante relativa a la paz y la seguridad no esté siendo tratada de una forma acorde con la Carta de la ONU por parte del Consejo de Seguridad. De forma similar, se podría contemplar un mayor recurso en solicitar asistencia legal a la Corte Internacional de Justicia, cuando surjan situaciones como la escalada israelí.

Todo orden legal que merece ser respetado debe tratar a todos los que son iguales de forma pareja

Finalmente, teniendo en cuenta las decepciones que se asocian con la preeminencia de la geopolítica en el seno de la ONU, es necesario que las personas y las organizaciones cívicas actúen de forma vigilante. La Corte Mundial sobre Irak, que se celebró en Estambul en junio de 2005, emitió una sentencia “legal” sobre la guerra de Irak y los responsables por su comienzo y conducta. Realizó el tipo de juicio legal que la ONU fue incapaz de hacer por culpa de consideraciones geopolíticas. Examinó de forma exhaustiva las políticas y sus efectos, además de emitir una sentencia con recomendaciones elaboradas por un jurado concienciado presidido por la renombrada escritora y activista india, Arundhati Roy. Está claro que tales pronunciamientos por parte de representantes de la sociedad civil no pueden poner fin a la guerra de Irak, pero generan dos efectos positivos: en primer lugar, ofrecen a los medios de comunicación y al público un análisis exhaustivo de la relevancia del Derecho Internacional y la Carta de Naciones Unidas ante una guerra controvertida; en segundo lugar, de esta manera, ponen de relieve las deficiencias de las instituciones oficiales, incluida la ONU, en la protección del bienestar de la población mundial.