

ECUADOR Debate

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira,
Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga,
Fredy Rivera Vélez, Marco Romero.

Director: Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP
Primer Director: José Sánchez-Parga. 1982-1991
Editor: Fredy Rivera Vélez
Asistente General: Margarita Guachamin

ECUADOR DEBATE

Es una publicación periódica del **Centro Andino de Acción Popular CAAP**, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 30

ECUADOR: US\$. 9

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 12

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR US\$. 3

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173 B, Quito - Ecuador

Fax: (593-2) 2568452

E-mail: caap1@caap.org.ec

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

PORTADA

Magenta

DIAGRAMACION

Martha Vinueza

IMPRESION

Albazu Offset

ESTE NÚMERO DE LA REVISTA CONTÓ CON EL APOORTE DE LA
FUNDACIÓN HEINRICH BÖLL STIFTUNG



ISSN-1012-1498

ECUADOR DEBATE

62

Quito-Ecuador, agosto del 2004

PRESENTACION / 3-6

COYUNTURA

Fuerzas armadas ecuatorianas: 2004 / 7-19

Diego Pérez Enríquez

Los desafíos del sistema multilateral después del 11-S y la guerra de Irak / 21-32

Mabel González Bustelo

Conflictividad socio – política / 33-40

Marzo 2004 – Junio 2004

TEMA CENTRAL

¿Por qué se deslegitima la democracia? El desorden democrático / 41-82

J. Sánchez Parga

Antipolítica, representación y participación ciudadana / 83-102

César Montúfar

La legitimidad para unos es ilegitimidad para otros: polarización y golpe de estado en Venezuela / 103-118

Margarita López Maya

Bolivia: La erosión del pacto democrático / 119-136

Stéphanie Alenda

Credibilidad política e ilusiones democráticas: Cultura política y capital social en América Latina / 137-160

Marcello Baquero

Proceso decisorio y democracia: impases y coaliciones en el gobierno de Lula / 161-186

Luzia Helena Herrmann de Oliveira

DEBATE AGRARIO

El mercado de tierras en el cantón Cotacachi de los años 90 / 187-208

Fernando Guerrero

ANÁLISIS

El eterno retorno del populismo en el pensamiento político ecuatoriano / 209-232

Pablo Andrade A.

La emergencia de *Outsiders* en la región andina: Análisis comparativo entre Perú y Ecuador / 233-250

Marco A. Córdova Montúfar

La reelección legislativa en Ecuador: Conexión electoral, carreras legislativas y partidos políticos (1979-1998) / 251-270

Andrés Mejía Acosta

La agenda 21 y las perspectivas de cooperación Norte-Sur / 271-282

Andreas Otto Brunold

Los desafíos del sistema multilateral después del 11-S y la guerra de Irak

*Mabel González Bustelo**

Los atentados del 11-S y la guerra de Irak han contribuido a enmarcar el nuevo orden económico global con un reordenamiento bélico del mundo, donde la "guerra antiterrorista" se convierte en el principio, capaz de legitimar cualquier medida o estrategia, incluso por encima del ordenamiento político (ONU) y legal internacional y de ahí la necesidad de alternativas multilaterales y anti-imperialistas en todos los ámbitos, comenzando por el derecho internacional.

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 y la respuesta posterior de EE UU y de algunos de sus aliados han abierto la puerta a un período peligroso en las relaciones internacionales. EE UU decidió catalogar esos atentados como una guerra, en lugar de calificarlos como un crimen contra la humanidad, y declaró una guerra global antiterrorista que ha tenido como primeros pasos Afganistán e Irak, pero puede ir mucho más lejos, especialmente si George Bush es reelegido en las próximas elecciones en noviembre de 2004. En realidad esta guerra es un intento de imponer la hegemonía de EE UU en un sistema que algunos analistas califican de neoimperial, en el sentido

de que rompe con la concepción del equilibrio y acuerdo entre poderes, y se apoyaría más en el poder unilateral de un país. A la vez, el sistema de instituciones y reglas con el que se rigió el mundo en el último medio siglo se vería alterado en función de los intereses de EE UU.

Antes del 11 de septiembre el sistema multilateral era débil y sufría muchas tensiones. Este sistema está compuesto por Estados que definen sus relaciones en términos de poder y, por tanto, algunos Estados tienen más capacidad que otros para defender sus intereses. Sin embargo, desde la II Guerra Mundial el mundo se fue dotando de unas instituciones que, con mayor o

* Mabel González Bustelo es analista del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM, Madrid). La autora agradece las sugerencias y comentarios de Mariano Aguirre para realizar este trabajo.

menor éxito y tensiones, definieron algunas grandes líneas de lo que deberían ser las relaciones entre los Estados y de éstos con sus pueblos. Desde la creación de la ONU o instituciones regionales como la Organización de Estados Americanos y la Unidad Africana, hasta las instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio (OMC), o la elaboración de tratados internacionales relativos a los derechos humanos y la tortura, la protección del medio ambiente, el sistema internacional ha ido adoptando, con avances y retrocesos, instrumentos para regular sus relaciones y evitar el dominio de la ley del más fuerte.

“Se ha producido además un importante cambio en el alcance y contenido del Derecho Internacional. Las formas del Derecho Internacional del siglo XX —desde las leyes que regulan la guerra hasta las concernientes a los crímenes contra la humanidad, las cuestiones medioambientales y los derechos humanos— han creado componentes de los que puede decirse que forman un marco emergente de ‘derecho cosmopolita’, derecho que circunscribe y delimita el poder político de los Estados individuales”.¹ El 11 de septiembre y los acontecimientos posteriores parecen haber dejado de lado esta agenda. EE UU intenta imponer sus prioridades y para ello se basa en su fuerza militar, su poderío económico y comercial, el peso diplo-

mático en las instituciones y una serie de explicaciones, que giran esencialmente alrededor de la responsabilidad de liderar la guerra global contra el terrorismo.

Cuando sucedió el 11 de septiembre, había transcurrido una década desde el final de la Guerra Fría. Estados Unidos asumía su papel como la mayor potencia mundial debatiéndose entre participar de los instrumentos multilaterales y conservar su poder para gestionar sus intereses. O, en otras palabras, trataba de mantener esa hegemonía combinando la negociación con posibles rivales (y en algunos casos aliados estratégicos) como la UE, China y Rusia con un uso limitado de la fuerza en el Tercer Mundo.²

La Unión Europea de 15 miembros adoptó la moneda común y preparó una expansión hacia el Este que integró a diez Estados y que la convertirá, como conjunto, en la primera potencia demográfica y comercial del mundo. A pesar de las dificultades y diferencias internas (inherentes a todo proceso de cesión de soberanía) en la década de los noventa Europa trataba de avanzar en la definición de aspectos como su política exterior y de seguridad común y adoptaba medidas para avanzar en la cohesión y desarrollo interno. Rusia entró, por su lado, en un proceso de debilidad tras el colapso de la Unión Soviética, que hizo decaer su poder político, económico y comercial. Mantiene sin embargo su influencia por su poder de veto en la

¹ David Held y Anthony McGrew, *Globalización / Antiglobalización*, Paidós Estado y Sociedad, 109, Barcelona, 2003.

² Immanuel Wallerstein, “Entering Global Anarchy”. *New Left Review*, mayo-junio de 2003.

ONU y parte de su capacidad militar, aunque sus fuerzas armadas están muy debilitadas. De todos modos, ha tratado de mantener su influencia en el área de lo que fue la ex URSS, como Chechenia, Georgia y las repúblicas de Asia Central.

Japón hizo frente a problemas económicos que le obligaron a frenar su carrera de actor global y centrarse en la zona de Asia y Pacífico.³ Por su parte China, con una combinación de ortodoxia política comunista y apertura comercial y económica, inició un proceso de crecimiento que puede convertirla en actor global. Indonesia y los denominados tigres asiáticos vieron truncado su florecimiento económico y algunos de ellos cayeron en una crisis que tuvo efectos en sus poblaciones y a nivel global, incluso en América Latina. La crisis mexicana y la posterior de Argentina marcaron también la evolución de ese continente.

Al tiempo, las pretensiones de principios de la década, de que el mundo sería un lugar más pacífico tras el final de la Guerra Fría y de que los derechos humanos se convertirían en un estándar global, habían caído en el vacío. Ni el "nuevo orden mundial" del presidente George Bush padre (que suponía consolidar el "poder blando" (o sea, no solamente militar, de EE UU a través de su fuerza tecnológica, económica, comercial, cultural y su papel en la ONU) se convirtió en realidad, ni la *Agenda para la Paz* que el secretario general de la ONU, Boutros Boutros-Ghali, presentó en 1992 había logrado avanzar. La de-

fensa de los derechos humanos siguió siendo selectiva, y las intervenciones humanitarias (Somalia, Grandes Lagos, Balcanes) también selectivas, tardías y dependientes de los intereses de los Estados poderosos.

Muchos Estados de Asia, África y América Latina avanzaban en un proceso de desintegración o debilitamiento motivado por la corrupción, las herencias del colonialismo, una integración dependiente y subordinada en la economía global y modelos de Estado poco adaptados a sus características históricas, impuestos desde fuera y no incluyentes. En estos países donde los ciudadanos no están protegidos ni tienen cubiertas sus necesidades básicas, imperan formas de violencia que sustituyen a la ley y se generan economías ilegales que integran a grupos sociales y excluyen a la mayoría de la población.

En la ex URSS y los Balcanes las mafias, en ocasiones más fuertes que el Estado, aprovecharon su debilidad para infiltrarse en las estructuras del poder económico y político. En África, elites que controlan el Estado y señores de la guerra explotan descontroladamente los recursos naturales con la complicidad o al menos el silencio de actores internacionales. En América Latina, la exclusión y la violencia afectan a grandes sectores de población progresivamente desencantados con las instituciones y la democracia, mientras el crimen organizado crece en poder e influencia.

En este tipo de Estados tienen lugar alrededor de 30 conflictos armados al

3 Mariano Aguirre, "Nous avons le pouvoir de refaire le monde", *Enjeux Internationaux*, N^o 2, otoño, 2003, Bruselas. "¿En las puertas de un mundo nuevo?", 2003 (en prensa).

año, guerras civiles entre grupos de identidad o por la explotación de recursos que sin embargo poseen fuertes conexiones globales, hasta el punto de que algunos autores consideran que son formas de “violencia armada organizada” con masivas violaciones de los derechos humanos y prácticas mafiosas que sustituyen, en muchos casos, a las pretensiones y el discurso político. Guerras civiles que se conectan con la economía global mediante el tráfico de armas y recursos, y que generan grandes crisis humanitarias, flujos de desplazados y refugiados, destrucción medioambiental y atraso socioeconómico.⁴

Pero junto con estos acontecimientos también ha aumentado una conciencia global acerca de la violación de los derechos humanos y de la existencia de problemas globales, como la pobreza, la exclusión o el deterioro del medio ambiente, que no pueden ser solucionados sólo desde un Estado sino que requieren la cooperación multilateral. La adopción de instrumentos como sucesivos tratados y pactos sobre derechos humanos, convenios contra la tortura o la discriminación de las mujeres o los derechos de los niños, pactos para la lucha contra la pobreza o para la protección del medio ambiente como el Proto-

colo de Kioto, tratados contra la proliferación de armas de destrucción masiva o para la prohibición de las minas anti-persona permiten, pese a sus imperfecciones e incumplimientos, avanzar hacia formas de cooperación global. Esto también se manifiesta en sucesivas conferencias de la ONU de gran relevancia sobre medio ambiente, población, mujeres, pobreza o financiación del desarrollo.

En cuanto a la protección de los derechos humanos, en la década de los noventa se dio un giro a través de los avances en el principio de justicia universal, que se manifestaron, entre otras cuestiones, en los Tribunales *Ad Hoc* para juzgar crímenes de guerra y contra la humanidad en la ex Yugoslavia y Ruanda, la detención de Augusto Pinochet y la adopción del Estatuto de la Corte Penal Internacional.⁵ A pesar de sus limitaciones y retrocesos, el sistema multilateral seguía estando en pie.

El 11-S hace tambalearse el sistema

Con la controvertida elección de George W. Bush para la presidencia de EE UU, en el año 2000, algunas cosas cambiaron. EE UU siempre ha tenido una posición ambivalente, que se deba-

4 Sobre la relación entre globalización, fragilidad Estatal y conflictos armados ver Mabel González Bustelo, “Conflictos olvidados, un motivo para la reflexión”, en VV AA, *Conflictos en la sociedad globalizada: preguntas y respuestas. Nuevas dimensiones a la luz de la guerra en Irak*, Ed. UCLM, 2003-2004 (en prensa). También Mariano Aguirre, “Introduction: Constructing Complex Knowledge on Modern Armed Conflicts”, en Mariano Aguirre y Francisco Ferrándiz (Coord.), *The Emotion and the Truth: Studies in Mass Communication and Conflict*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2002; Mary Kaldor, *Las nuevas guerras*, Tusquets, Barcelona, 2002, y los *Anuarios* del CIP de los últimos años.

5 Lisa Hajjar, “From Nuremberg to Guantánamo. International Law and American Power Politics”, en *Middle East Report*, Nº 229, invierno de 2003.

te entre participar y reforzar los mecanismos internacionales (por ejemplo con el presidente Woodrow Wilson) o aislarse y ser unilateral (una larga tradición que se fortalece con Ronald Reagan y renace con George W. Bush).

Desde el principio Bush mostró un cierto desinterés por la política exterior (en su discurso de toma de posesión afirmó que EE UU se centraría más en sus asuntos y no se embarcaría en aventuras de 'construcción de naciones', *nation-building*, ni en intervenciones humanitarias en lugares donde no hubiera intereses estadounidenses en juego). Nombró para los principales puestos de su Administración a personajes de la derecha más conservadora y, entre sus primeras decisiones, retiró la firma de Bill Clinton del Estatuto de la CPI y atacó otros pactos multilaterales para la lucha contra la pobreza o el control de armas. Pero el verdadero ataque contra el multilateralismo llegaría tras el 11 de septiembre, y EE UU se embarcaría en una agresiva y unilateral política exterior.

Bush es un presidente "bisagra" que ha permitido a varios grupos de la derecha estadounidense encajar y relanzar sus proyectos de convertir a EE UU en líder mundial indiscutido. Por un lado están los derechistas unilateralistas, como el secretario de Defensa Donald Rumsfeld y el vicepresidente Dick Cheney, que creen en la fuerza militar como forma de resolución de problemas. Por el otro, los llamados "neoconservado-

res" como el subsecretario de Defensa Paul Wolfowitz o Richard Perle, que además tienen una visión de la "misión" de EE UU de expandir su sistema de economía y gobierno al resto del mundo.⁶ La asesora especial de Seguridad Nacional, Condoleezza Rice, es una actora especial ya que viene del mundo de los estudios sobre la ex URSS pero ha adoptado las ideas neoconservadoras. A ellos se sumó la derecha cristiana, representada entre otros por el fiscal general John Ashcroft.

Todos piensan que EE UU está en declive por una combinación de debilidad en política exterior (desde la época de Jimmy Carter) y decadencia moral en el plano interno.⁷ Esa situación podría modificarse mediante una actitud enérgica de liderazgo, dado que los europeos son débiles en tomar decisiones sobre el uso de la fuerza, Rusia y China no son fiables, y en el Tercer Mundo menos todavía se puede confiar. El 11 de septiembre habría mostrado que el mundo enfrenta una terrible amenaza terrorista y que el único país que está en condiciones de asumir su responsabilidad es EE UU. Para ello debe prepararse, adoptar estrategias (guerra preventiva), políticas internas, redefinir su papel en las organizaciones multilaterales y asumir que se está en guerra.

Pero esta política no es sólo una reacción al 11 de septiembre sino que tiene antecedentes. En la Directiva de Política de Defensa, elaborada en 1992

6 Se utiliza el término más común para referirse a este grupo a pesar de que, en la tradición política europea, serían considerados básicamente como ultraderechistas.

7 Mariano Aguirre y Phyllis Bennis, *La ideología neoimperial*, Icaria, Barcelona, 2003, y José María Tortosa, *La agenda hegemónica*, Icaria, Barcelona, 2003.

por Paul Wolfowitz y el actual jefe de personal del vicepresidente Cheney, Lewis Libby, cuando trabajaban para Cheney como jefe del Pentágono, ya se pide el predominio militar de EE UU para evitar el ascenso de cualquier otra potencia, y los ataques preventivos contra cualquier Estado sospechoso de poseer armas de destrucción masiva. No se menciona a la ONU en ningún momento y comentaristas políticos se refirieron a él, en aquel momento, como una *Pax Americana*.

Varios de los neoconservadores crearon en 1997 el Proyecto para un Nuevo Siglo Americano (Project for a New American Century), cuyo primer documento reclama "una política exterior basada en la fuerza militar y la claridad moral". Lo firman Cheney, Libby, Rumsfeld, Wolfowitz y muchos otros que llegaron al poder en el año 2000. En septiembre de ese año, antes de las elecciones, el PNAC publicó *Rebuilding American Defences*, un plan estratégico para el futuro de EE UU. En este documento se llama a incrementar los gastos en defensa y expandir el poder militar de EE UU, se menciona a Irán, Irak y Corea del Norte y se habla explícitamente de "preservar la *Pax Americana*" y "un siglo XXI unipolar". Curiosamente, el informe reconoce que "el proceso de transformación puede ser largo, a menos que se produzca un evento catastrófico y catalizador, como un nuevo Pearl Harbour".⁸

Después del 11 de septiembre los neoconservadores deciden que es el momento adecuado para poner en marcha esa agenda. EE UU debe prescindir de las reglas e instrumentos multilaterales como la ONU. Su objetivo es desgastarlos, quitarles contenido, debilitarlos y, a partir de ahí, utilizarlos si sirve a sus intereses. Lo mismo ocurre con otras instituciones como la Corte Penal Internacional o normas del Derecho Internacional y el Derecho Internacional Humanitario (cuya aplicación reclaman para sí pero niegan a otros, como muestra el caso de Guantánamo). El Derecho Internacional es otra de las arenas en las que se está librando la "guerra antiterrorista": por ejemplo, en los debates sobre si la ONU y el Consejo de Seguridad siguen siendo relevantes como árbitros de la paz y la seguridad mundial o si los Convenios de Ginebra deben o no aplicarse en esta guerra. No se trata de dismantelarlo sino de disminuir su nivel de poder y utilizarlo para los propios intereses.

A la vez, se trata de redefinir el equilibrio entre Estados y el balance de fuerzas que, según el realismo tradicional, es el que mantiene la paz. El nuevo realismo neoimperialista deja fuera de juego a los antiguos realistas, como Bush padre y, por momentos, al propio Henry Kissinger (aunque éste ha sabido pasarse al nuevo campo). Washington, desde entonces, sólo acepta aliados subordinados pero no negociaciones ni pactos.

8 Tom Barry y Jim Lobe, "The Men Who Stole the Show", *Foreign-Policy in Focus*, Special Report, octubre de 2002. Ver también Mariano Aguirre y Phyllis Bennis, *La ideología neoimperial*, Icaria, Barcelona, 2003. Y se puede consultar su página web en www.pnac.org

La “guerra global antiterrorista”, que es el instrumento de su estrategia, es definida e implementada desde EE UU, con el apoyo pero no co-liderazgo de quienes quieran sumarse.

Esto significa una ruptura con la política exterior estadounidense. Desde la II Guerra Mundial, los presidentes Franklin D. Roosevelt y Harry S. Truman entendieron que EE UU no podría sostener su hegemonía sin la aprobación de otros países y contribuyeron a crear un sistema político que, sin poner en peligro esa hegemonía, permitía la participación de otros poderes. Esto se reflejó en la ONU y en las instituciones de Bretton Woods en primer lugar. No se trataba de debilitar la posición de EE UU sino que era necesario dar un margen de maniobra a los aliados y a otros países, para que pudieran participar. La hegemonía se sostenía mediante la cooperación y cediendo una pequeña parte del poder.⁹

Los neoimperialistas (aunque evitan usar esta terminología) van más allá. Para su proyecto, necesitan que Europa (en especial países más reacios a aceptar la hegemonía de EEUU, como Francia y Alemania) acepten el liderazgo indiscutido. Y necesitan que la ONU se pliegue a las nuevas pretensiones de Washington para darle legitimidad. Pero la ONU, de todos modos, se pretende que quede relegada a funciones que ellos no tienen interés en asumir como asistencia humanitaria o reconstrucciones posbélicas, eliminando su papel político como único órgano con legitimidad para dirimir cuestiones relaciona-

das con la paz y seguridad internacional.

Su estrategia tiene varios frentes y objetivos. Afganistán fue bombardeado y los talibán desalojados del poder alegando que era un “Estado santuario” de organizaciones terroristas y que se lucharía contra el terror implantando la democracia. Irak, porque supuestamente tenía armas de destrucción masiva, vínculos con organizaciones terroristas y porque serviría de ejemplo para reordenar el mapa de Oriente Medio y expandir la democracia en la zona. En realidad, ambas campañas también pretenden enviar el mensaje de que EE UU está dispuesto a imponer su voluntad: cerrar el anillo de bases militares del Golfo Pérsico, el Cáucaso y Asia Central, cortando el paso geopolítico a China y Rusia; aislar a Irán y Siria y presionar a Arabia Saudí; controlar el petróleo y el poder geopolítico del área; apuntalar a Israel; marginar a la ONU y dividir a la UE. A la vez, dentro de EE UU, y basándose en la lógica del miedo, han impuesto una política ultraconservadora que recorta derechos y libertades conseguidos durante décadas y merma los derechos procesales, algo que afecta especialmente a las minorías árabes o musulmanas. Es un proyecto ambicioso, casi revolucionario, que bien puede no llevarse a cabo totalmente pero que está generando cambios, respuestas e inquietudes muy fuertes dentro y fuera de EE UU.

La política neoconservadora también tiene respuestas desde otros lados

9 Georges Monbiot, “How to Stop America”, *Common Dreams News Center*, 12 de junio de 2003.

del mundo. Algunos como el presidente español José María Aznar creen en lo que el filósofo alemán Jürgen Habermas llama el "poder normativo de lo fáctico y confían en un juicio moral que, con visión para los límites políticos de la moral, sabe apreciar los frutos de la victoria".¹⁰ En otras palabras, es más provechoso estar cerca del poder y no tiene sentido discutir sobre los hechos consumados. O más bien, los hechos consumados, como la caída de Sadam Hussein, deben prevalecer sobre las leyes que eventualmente se violan para obtener un fin. Otros también capitulan y dejan a un lado el Derecho Internacional ya que "éste, por puros remilgos post-heróicos ante los riesgos y costes de la violencia militar, cierra los ojos ante la libertad política como auténtico valor".¹¹ Son los partidarios de un "imperio blando y humanitario", como Michael Ignatieff, o los que justifican estas tendencias en nombre de la expansión de la democracia (el analista de *The New York Times* Thomas Friedman o Mario Vargas Llosa) y el antieuropeísmo (Robert Kagan).

En realidad, se trata de sustituir el contexto del Derecho Internacional por una política de orden mundial unilateral, donde el Estado líder, y no las normas, es quién decide cómo se actúa. Pero todo esto es un proceso y no está cerrado. La agenda neoconservadora que se está aplicando encuentra resistencias dentro y fuera de EE UU y quedan márgenes de maniobra, de forma que no es

posible saber si se impondrá definitivamente o cuánto durará. Mientras algunos creen que durará un año o dos, si Bush pierde las elecciones de noviembre de 2004, o cinco si las gana, otros creen que pueden durar de diez a veinte años en cualquier caso, pues se han puesto en marcha peligrosas dinámicas que ahora es más difícil frenar.

Las resistencias ante el neoimperialismo

Durante el debate sobre Irak entre 2002 y 2003 Francia o Alemania no aceptaron la invasión a Irak y actualmente no participan en la ocupación. Desde estos países la pretensión imperial de EE UU se ve como un peligro. Creen que Europa tiene derecho a participar en el poder global, pero de forma multilateral y no como subordinado. Mantener una política exterior autónoma de la de EE UU ha sido una prioridad francesa desde la II Guerra Mundial y el *gaullismo*. Esta independencia ha sido muy relativa y ambigua, pero la posición del Gobierno Bush ha radicalizado la posición, curiosamente de un Gobierno de derechas en París.

En el caso de Irak se sumaron, además, no sólo intereses económicos, sino la presión de la opinión pública y la necesidad de adoptar una política más satisfactoria de cara a las minorías musulmanas internas. La presión de una opinión pública pacifista también fue clave en el caso de Alemania. Rusia quiere ju-

10 Jürgen Habermas, "¿Qué significa el derribo del monumento", *El País*, 20 de mayo de 2003.

11 *Ibidem*.

gar al juego del poder pero no como satélite de EE UU, y veía con preocupación el avance de Washington en su área de influencia.

Otros países intermedios se resisten en la medida en que han ganado espacios geopolíticos, comerciales y económicos que no quieren perder. Es el caso de Brasil, México, India o Suráfrica, potencias intermedias que desean ampliar su presencia en sus respectivas áreas de influencia y no quieren verse relegados. A la vez, en cuestiones como comercio, salud global y medio ambiente consideran que deben negociar otras condiciones para precisamente mejorar la situación social de sus países. Varios de ellos, además, quieren un asiento como miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU y, en cualquier caso, pretenden consolidarse como potencias. Esto está generando alianzas que serán uno de los aspectos más interesantes a seguir en el futuro. Los laboratorios gubernamentales de Brasil y la India fabrican antiretrovirales contra el sida genéricos y mucho más baratos que los que patentan las multinacionales estadounidenses, y Suráfrica ganó una importante batalla judicial para poder importarlos. Otros países afectados por el sida quieren hacer lo mismo. Brasil quiere reforzar el MERCOSUR para negociar en mejores condiciones con EE UU los términos del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Y ha llegado a un acuerdo con Argentina para votar de forma conjunta en el Consejo de Seguridad de la ONU, donde ambos países tendrán un asiento en los próximos tres años. A su vez, quiere expandir su poder comercial y político en el Áfri-

ca lusófona. MERCOSUR firma un pacto comercial en la Comunidad Andina de Naciones. Y el Grupo de los 22, en el que participaron tanto India como Suráfrica o Brasil, además de otros países, hizo fracasar las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio al reclamar términos de intercambio más favorables y que los países ricos apliquen las mismas recetas que se les recomiendan a ellos y reduzcan sus protecciones arancelarias.

Por su parte, todo esto ha causado una gran conmoción en la ONU, acrecentada con los atentados sufridos en Bagdad, especialmente el coche bomba del mes de agosto. Todo el proceso que llevó a la invasión de Irak y la posterior participación en la reconstrucción ha llevado a muchos a pensar que es necesario aumentar el papel político de la ONU y su independencia de EE UU para que no sea percibida como un mero instrumento de los países poderosos. Los planteamientos de reforma, tantas veces apuntados, vuelven a surgir. Una reforma radical, por ejemplo de la composición y funcionamiento del Consejo de Seguridad, parece difícil, pero hay espacios dentro de la organización en los que se puede avanzar en campos específicos, como la acción humanitaria, la prevención de la guerra y reconstrucción posbélica. A pesar de las pretensiones de EE UU, la consolidación del imperio será difícil.

El sistema multilateral tiene hoy muchas caras, es grande y complejo, y no puede controlarse desde un centro con una política basada exclusivamente en la fuerza militar. El poder militar en el mundo actual parece unipolar, pero si

se mira al panorama económico, éste es multipolar, y las estructuras de poder político están sumamente fragmentadas. El poder militar no puede funcionar indefinidamente sin legitimidad. Hay redes comerciales, financieras, de seguridad, bilaterales, regionales, en las que será muy difícil que consiga ejercer la hegemonía. Y la ONU sigue siendo clave como referencia en numerosas negociaciones. La integración europea, con dificultades, seguirá avanzando; China, Corea y Japón pueden comenzar a moverse de manera más conjunta; países del Sur buscarán alianzas para resistir ese avance y la proliferación de armas de destrucción masiva probablemente continuará.

En un mundo unipolar pero muy interdependiente, EE UU tampoco puede controlar las reacciones que surjan ante sus acciones y los nuevos equilibrios que puedan crearse como contrapeso. Incluso, la visión arrogante y unilateral de sus intereses puede ir en contra de esos mismos intereses en la medida en que suscite resistencias mayores.

Los desafíos del multilateralismo

Todo esto plantea desafíos que será necesario afrontar en los próximos años. Para la Unión Europea será fundamental recomponer el consenso que se rompió durante la crisis de Irak y avanzar en la definición de una política exterior y de seguridad común que se base no en la fuerza sino en la cooperación, y en el reconocimiento de que los problemas globales requieren soluciones globales, estableciendo relaciones más justas y equitativas. Este enfoque en el consenso es la base de la construcción europea y

las lecciones a extraer son importantes. A la vez, la UE tiene capacidad económica, política, comercial, cultural en los asuntos mundiales y servir de contrapeso a la hegemonía estadounidense. En ese sentido, la posición francesa y alemana deben reforzarse y promoverse.

En el caso de la ONU, su comportamiento en esta crisis ha oscilado desde la resistencia a plegarse a las pretensiones estadounidenses, antes de la crisis de Irak, lo que incrementó su legitimidad, a algunas concesiones posteriores en el marco de las dificultades de la ocupación. En cualquier caso este organismo sigue bajo ataques, de los realistas que la consideran inoperante porque recorta su poder, y de sectores radicales o de izquierdas que también consideran que lo es por no ser capaz de adoptar políticas autónomas. Pero la ONU no es más que la suma de las voluntades de los Estados que la forman y, en su actual composición y funcionamiento, esas voluntades determinan hasta dónde puede llegar. Cualquier propuesta de reforma de la ONU debe partir de que es absolutamente necesaria, porque su vía de funcionamiento es la de los principios y normas del Derecho Internacional y los valores universales que contiene su Carta y otros instrumentos posteriores emanados de ella. La ONU es fundamental para un orden internacional basado en la responsabilidad colectiva.

Los avances deben ir en una línea de democratización, de hacerla más representativa de la diversidad del mundo actual y de adoptar un concepto global de seguridad que ponga en primer lugar los derechos humanos y la cooperación en lugar de los intereses de los Estados.

Una vía podría ser incorporar de forma más activa a diversas corrientes de la sociedad civil y crear espacios para las asociaciones y bloques regionales. Las opciones más llamativas, como la reforma del Consejo de Seguridad, no serán posibles en el corto plazo, pero eso no significa que no se deban plantear propuestas. Tampoco las guerras de descolonización tenían perspectivas de triunfar antes de iniciarse. Lo que no es posible hoy puede serlo en el futuro.¹²

A pesar de las críticas, la complejidad del mundo actual y la tendencia de los Estados poderosos a actuar sólo en función de sus intereses seguirán haciendo de la ONU un espacio, en ocasiones el único, para generar otro tipo de respuesta. Hay que recordar que, aunque desde el Norte se la observa sólo en términos de paz y seguridad, tiene otras áreas de actuación que incluyen el desarrollo, el medio ambiente, la salud, los derechos humanos o la igualdad de género, y sus actuaciones en estos terrenos son relevantes para muchas poblaciones del Sur.

En la ONU hay múltiples caminos y vías institucionales para que países con una agenda diferente puedan trabajar sobre cuestiones clave como la pobreza, la salud global, la ayuda al desarrollo o el comercio, las intervenciones humanitarias. Incluso para plantear la reforma del FMI y el Banco Mundial. Algunos países están trabajando en esta línea. A pesar del ataque a que está siendo sometida, en muchos campos hay

pequeños avances e iniciativas institucionales complejas pero interesantes.

Para el Tercer Mundo y los países intermedios es necesario apostar por la ONU y los instrumentos multilaterales en lugar de alianzas bilaterales con Washington que reforzarán su posición subordinada. Los pactos regionales y las alianzas Sur-Sur serán clave para defender sus intereses y hacer oír su voz en cuestiones que les afectan directamente como la definición de las políticas económicas, la lucha contra la pobreza y la exclusión, los problemas medioambientales o el acceso a medicamentos esenciales para enfermedades curables.

Los movimientos por la paz deben apostar por el multilateralismo como única salida para los problemas globales y plantear alternativas para hacer avanzar un esquema multilateral y cooperativo de gestión de la seguridad colectiva. A la vez, es necesario estar críticamente alerta ante tendencias militaristas europeas y de otros actores. Las reivindicaciones de multilateralismo que proceden de Bonn, París, China y Rusia también se apoyan en la fuerza. No han faltado las voces que, ante la crisis de Irak, reclaman un aumento de los gastos de defensa de la UE como forma de contrapeso y equilibrio. Estas voces no tienen en cuenta que para la UE es más importante avanzar en la unidad política y no duplicar sus fuerzas que gastar más dinero en armamento. Y que es más importante avanzar en la diplomacia, la negociación, los instrumentos

12 Richard Falk, "The United Nations System: Proposals for Institutional Renewal" *Working Papers* N° 189. UNU-WIDER, julio de 2000

de prevención de conflictos y crisis y la lucha contra la pobreza que en aumentar las capacidades militares. La mayor parte de las amenazas que sufre la UE (y el mundo), hoy, no son militares.

Además será necesario establecer conexiones y trabajar con los movimientos políticos y de sociedad civil en Europa, en EE UU y en otras partes del mundo. Cada uno en su campo pero con conexiones que vayan más allá de las actuales, que son muy débiles. Por ejemplo, el movimiento por la paz en España debe trabajar con el movimiento en Europa, éste con el de EE UU, y con movimientos similares en África o América Latina que están trabajando en

cuestiones de género, de derechos humanos o promoviendo tribunales para juzgar delitos contra los derechos humanos.

A este proceso pueden contribuir también los movimientos por una justicia social global, cuyo encaje con los movimientos por la paz es cada vez más imprescindible. Porque sus grandes reclamaciones como un comercio más justo, lucha contra la pobreza, protección del medio ambiente, defensa de los derechos humanos y las minorías, son reflejo de las principales amenazas para la paz y la seguridad mundial. Amenazas que no son militares y que no se resolverán por medios militares.