

THANKUR, Ramesh y SINGH SIDHU, Waheguru Pal, *The Iraq Crisis and World Order: Structural, Institutional and Normative Changes*, Tokio, United Nations University Press, 2006, 549 pp.

La problemática jurídica internacional en torno a tema de Irak ha suscitado un amplio debate y la aparición de diversos trabajos que analizan distintos aspectos de la misma, que van desde el uso de la fuerza, pasan por las armas masivas, y llegan hasta cuestiones humanitarias. Una de las líneas de investigación y divulgación más relevantes de la Universidad de las Naciones Unidas ha estado dirigida a las áreas de paz y seguridad, bajo el concepto anglosajón de *governance*. Anterior a este libro, dicha institución académica ha publicado *Multilateralism Under Challenge? Power, International Order and Structural Change* y *Arms Control Alter Iraq: Normative and Operational Challenges*. En esta ocasión, la obra *in comento* es más ambiciosa, pues busca recoger en un solo volumen no sólo las implicaciones conceptuales sino operativas también en relación con la crisis de Irak, tarea nada fácil en virtud de la complejidad de factores y actores que inciden ella.

Ramesh Thankur, vicerrector de la Universidad de la ONU y asistente del secretario general, ha sido co-editor en las obras citadas y en la actual con Waheguru Pal Singh Sidhu, académico del Centro de Ginebra para Política de Seguridad, director del proyecto “Crisis de Irak y el Orden Mundial”. El libro derivado de un panel de alto nivel instalado por el anterior secretario general, Kofi Annan, denominado *Amenazas, retos y cambio*, consta de cinco partes: Enfoque de las cuestiones: Retos estructurales y normativos; Perspectivas dentro de la región; Perspectivas de actores externos y Cuestiones legales y doctrinales internacionales. Dado lo extenso de la obra y acorde a nuestro campo de acción, nos concentraremos solamente en la última parte por tratarse de capítulos relativos al derecho internacional.

1. *La guerra en Irak es ilegal e ilegítima*

David Krieger nos señala que la impaciencia de la administración Bush hacia el Consejo de Seguridad y su indisposición de someterse a

éste la llevó a iniciar un ataque no autorizado a Irak. Para encontrar la ilegalidad de la guerra contra Irak, el autor refiere al artículo 2.4 de la Carta de la ONU, donde las guerras de agresión están prohibidas y la única excepción al uso de la fuerza es la contenida en el artículo 51 sobre la legítima defensa, supuesto que no se dio en el caso de Irak pues no hubo ataque alguno de su parte en contra de Estados Unidos. En este sentido nos recuerda la declaración del secretario general de la ONU, Kofi Annan, de que “desde nuestro punto de vista y desde el punto de vista de la carta [la guerra] fue ilegal”.

Por cuanto a la ilegalidad de la guerra, Krieger se pregunta bajo qué condiciones podría, no obstante, considerarse legítima. En respuesta sostiene que aún aceptando como válida la supuesta posesión de armas de destrucción masiva del régimen de Hussein, ello no justificaba la agresión a Irak. Como corolario, el autor concluye que la guerra de Irak ha significado un retroceso en el derecho internacional, ha debilitado la autoridad de Consejo de Seguridad y ha minado la credibilidad de Estados Unidos ante el mundo.

Sobre esta misma cuestión, Charlotte Ku indica que es sabio reconocer, que, con el tiempo, el actuar sobre la base de legitimidad sin legalidad no contribuye positivamente al orden internacional, particularmente donde las bases para la acción del Estado no puedan ser fácilmente verificables. La legitimidad puede proveer una justificación *a priori* cuando la legalidad es debatible, pero no puede usarse como una base rutinaria y deberá sostenerse normalmente bajo un consenso *post bellum* en relación a las causas de la guerra.

2. Intervención humanitaria en Irak

Nicholas Wheeler y Justin Morris cuestionan, desde una perspectiva de derechos humanos, si es razonable apoyar una intervención militar que tiene como uno de sus objetivos terminar con el abuso a los derechos humanos, cuando éste no es uno de los motivos detrás de la acción o en el mejor de los casos es una consideración secundaria. Respecto a la percepción de los partidarios de la intervención, los autores encuentran algún matiz cuando explican que los “nuevos intervencionistas liberales” quieren utilizar a Irak para avanzar en su cruzada de intervención militar para remover a los regímenes tiránicos; pero por otra parte los “internacionalistas liberales” que están convencidos del establecimiento de un

nuevo consenso global que sustente la intervención humanitaria autorizada por la ONU, temen que la guerra de Irak mine el limitado progreso logrado hasta ahora.

Charlotte Ku afirma que, como resultado del debate sobre intervención humanitaria, se ha demostrado que la credibilidad del sistema de la ONU no sólo se basa en qué tan efectivamente puede constreñir a sus miembros, sino también, y quizá más significativamente, cómo puede facilitar a los Estados tomar medidas preventivas y otras para atajar amenazas a la paz y la seguridad.

Ramesh Thankur aplica el esquema de la responsabilidad de proteger (R2P) del conocido Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía del Estado (ICISS), y tal como lo suscribe el Panel sobre Amenazas, retos y Cambios propone cinco criterios de legitimidad: gravedad de la amenaza; propósito apropiado; último recurso; medios proporcionales y equilibrio de consecuencias. Respecto a los conflictos internos, añade que no es el derecho a intervenir de cualquier Estado, sino la responsabilidad de proteger de todo Estado.

Las premisas básicas de este esquema son como sigue: Para que una acción de imposición sea eficiente, debe ser legítima; para que sea legítima, debe ser acorde al derecho internacional; para que sea acorde al derecho internacional, no debe ser inconsistente con la Carta de las Naciones Unidas. Para los blancos potenciales de intervención, el R2P ofrece la opción y comodidad de un sistema basado en reglas, en lugar de uno basado exclusivamente en la fuerza. El reto no es negar la realidad de la intervención ni denunciarla, sino administrarla para mejorar, de tal modo que se consolide la seguridad humana y el sistema internacional se fortalezca. Es más que evidente que el caso de Irak no pasa la prueba del RP2, y de acuerdo con Thankur, paradójicamente, eso subraya la urgencia del apoyo internacional al RP2 en virtud de que la ONU no está enfocada a la paz pero no es una organización pacifista.

3. Relaciones post-bélicas entre las potencias ocupantes y la ONU

Simon Chesterman resalta un aspecto importante, pero un tanto soslayado, de la invasión a Irak. Se refiere a las implicaciones del derecho de la ocupación beligerante cuyo análisis ha ocupado una atención mucho menor que el asunto del derecho al ataque preventivo y el embrollo legal planteado en torno a la aplicación de las sanciones del Consejo de

Seguridad en contra de Irak. Coincidimos con el autor que el derecho de ocupación no tuvo mayor incidencia hacia la segunda mitad del siglo pasado (salvo en el caso de Palestina). En efecto, al prohibirse la colonización y condenarse la ocupación, esta figura estuvo a punto de caer en desuetudo.

En los noventa, se dio una errática modalidad de ocupación en las situaciones de Estados fallidos, y en que la ONU tuvo que entrar a desempeñar funciones de gobierno en prácticamente todos los continentes. Si bien no cuestiona la facultad del Consejo de Seguridad para administrar territorios sobre una base temporal, y que pueda delegar esta función al secretario general, añade el autor que la ONU carece de capacidad institucional para responder a los demandas de la administración transitoria, la cual atiende con personal de mantenimiento de la paz.

El autor refiere que la invasión a Irak planteó el problema de la ocupación en condiciones muy distintas. Desde el principio, Estados Unidos aclaró que asumiría directamente el control sobre Irak, apresurándose a crear una infraestructura burocrática encargada de la administración de Irak. Las tareas civiles estarían a cargo de una nueva dependencia del Pentágono: la Oficina para la Reconstrucción y la Asistencia Humanitaria, establecida por Bush el 20 de enero del 2003. Su primer titular, el general Garner, luego de un escaso mes fue reemplazado por Paul Bremen quien permaneció en el cargo hasta que se transmitió el poder a un nuevo gobierno iraquí.

Según Chesterman, las responsabilidades de la ONU en Irak fueron ambiguas. Aunque se haya dicho repetidamente que eran “vitales”, las funciones asignadas al representante especial, Vieira de Mello, eran intencionalmente vagas, entre otras, consistían en: coordinar, reportar, asistir, promover, facilitar e incentivar varios aspectos de la ayuda humanitaria y reconstrucción. La labor del representante especial se vio muy limitada por la poca claridad de sus funciones y por la presencia avasalladora de la administración estadounidense. Nos recuerda Chesterman el trágico desenlace de Vieira y 21 colegas, al morir en el peor atentado contra personal civil de una organización internacional, el 19 de agosto del 2003.

El autor no encuentra paralelo de la ocupación de Irak respecto a otras situaciones en el pasado. No se trata de conflictos en que las estructuras de gobierno fuesen disputadas por dos o más facciones (como Camboya o Bosnia), o de tensiones étnicas dentro de las propias estructuras

(Kosovo). Tampoco se trata de situaciones en las que dichas estructuras simplemente no existiesen (Namibia, Timor Oriental y Afganistán). Chesterman señala que Irak es un caso único de administración transicional y que no encaja en ninguno de los esquemas anteriores: Irak tiene muchos más recursos —humanos, institucionales y económicos— que cualquier otra situación comparable en la cual la ONU o cualquier otro actor hayan ejercido funciones de administración desde la Segunda Guerra Mundial. Chesterman concluye que una ocupación tradicional hubiera requerido a Estados Unidos interferir lo menos posible en el sistema político local, y añade que el propósito de la invasión era el cambio de régimen, y aunque no hubiera sido así, habría habido sin duda presiones para dejar a Irak en una mejor situación política y económica de la que lo encontró.

4. Opinión personal

La guerra de Irak y sus consecuencias legales ha ocupado desde hace varios años un espacio considerable en los estudios de derecho internacional. Innumerables coloquios, seminarios y reuniones han analizado esta problemática. Una cantidad importante de publicaciones en diversas partes del mundo han recogido los análisis de los más destacados especialistas en la materia. Ahora este trabajo viene a dotarnos de un marco teórico-conceptual muy útil para quienes nos dedicamos a la enseñanza y la investigación del derecho internacional.

Por lo que se refiere a la parte jurídica de la obra, si bien las colaboraciones de los autores no arrojan nada que no hayamos visto hasta ahora en otras publicaciones, tienen la virtud de hilvanar los distintos contenidos con los temas propios, y también con los de corte sociopolítico, lográndose un todo coherente. La idea de un orden internacional actual no podría ser completa sin el factor Irak, ya que ha venido a distorsionar considerablemente la política internacional en muchos sentidos y su impacto sobre el derecho internacional ha sido determinante.

Los conceptos legalidad-legitimidad; legítima defensa preventiva; régimen de sanciones; intervención humanitaria; intervención por democracia, entre otros, son cuestiones sobre las que los reconocidos autores arriba mencionados nos dan pautas de análisis y reflexión para una mejor comprensión de la fenomenología legal inmersa en este conflicto. Si bien coincidimos con ellos en lo sustancial, mantenemos nuestras reservas so-

bre la responsabilidad de proteger, misma que por mucho que se le pongan candados puede devenir en una clásica intervención militar.

Creemos que para que pudiese operar dicho concepto, tendría que superarse el sistema mundial de poder, caracterizado por la unilateralidad de Estados Unidos y la poca eficacia de las organizaciones internacionales, en particular la ONU. Independientemente de la conveniencia de una actuación *post-bellum*, creemos que hay que privilegiar los esfuerzos para crear una atmósfera de paz y estabilidad enmarcada por el combate a las desigualdades e inequidades en y entre los países.

Juan Manuel PORTILLA GÓMEZ*

* Doctor en derecho internacional. Profesor en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la UNAM.