

INSTITUT UNIVERSITARI D'ESTUDIS EUROPEUS

Obs

Observatori de Política Exterior Europea



Working Paper n. 40
Febrero de 2003

La Brecha entre EEUU y la "Vieja Europa"

Paola Vélez Sánchez
Silvia Flores
Pilar Rodríguez

Doctorandas en Relaciones Internacionales e Integración
Europea por la UAB

Abstract

Universitat Autònoma de Barcelona
Edifici E-1
08193 Bellaterra
Barcelona (España)

Introducción

El distanciamiento que hoy observamos entre las actitudes de los Estados Unidos (EEUU) y Francia frente a temas como el uso de la fuerza y el derecho internacional, tiene un punto álgido en el debate que giró en torno a la redacción y aprobación de la Resolución 1441 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) sobre Irak. A la luz de esta brecha entre los EEUU y la Francia consideramos conveniente revisar este proceso a través de los instrumentos analíticos ofrecidos por dos aproximaciones teóricas en Relaciones Internacionales: el neorrealismo y en el neoliberalismo. Los objetivos de este trabajo son: (1) Exponer los hechos que definieron una y otra posición así como el contenido final de dicha resolución, (2) analizarlos desde la perspectiva teórica del neo-realismo y; (3) del neo-liberalismo.

I. Exposición de las posiciones, debates y adopción de la resolución 1441

1. Antecedentes de la posición de los EE UU y de Francia

En la Asamblea General de la ONU (AGNU) del 12 de septiembre de 2002, el presidente de los EEUU, George W. Bush dirigió un discurso en el que denunció que la violación sistemática de las resoluciones del CSNU por parte de Irak amenazaba:¹ (1) El bienestar de la población iraquí, (2) la eficacia institucional de la ONU y; (3) la seguridad internacional. Instó al CSNU a: (1) Adoptar las resoluciones necesarias para garantizar el cumplimiento otras anteriores, (2) la construcción de un gobierno democrático en Irak y; (3) mantener la paz internacional.²

El 16 de septiembre el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, dirigió una carta al Presidente del CSNU para informarle que el Ministro de Relaciones Exteriores de Irak, Naji Sabri, le comunicó que el gobierno de su país decidió permitir el retorno de los inspectores de armas de la ONU sin imponerles ninguna condición.

El 1 de octubre el Ministro de Relaciones Exteriores de Francia, Dominique de Villepin, tras haber saludado en días anteriores la aceptación del gobierno iraquí y de haber negado la necesidad de emitir una nueva resolución en el CSNU, definió la posición de Francia ante la solicitud de la administración Bush.

En dicho documento reiteró que la prioridad de Francia con respecto a Irak es luchar contra la proliferación de armas de destrucción masiva y recordó que tras el reconocimiento del Presidente Bush al papel primordial de la ONU en esta lucha, la institución retomó el debate y consensó ampliamente (como lo informó el gobierno iraquí el 16 de septiembre) el regreso incondicional de los inspectores internacionales a este país. Con base en el consenso y con el fin de mantener la unidad del CSNU, propuso la instrumentación de una estrategia constituida por “dos etapas”.

Es decir, que el CSNU acordara un régimen de inspección internacional para liderar la eliminación de dichas armas en Irak y posteriormente, si éste se negara a cumplir con sus obligaciones, tomar las medidas necesarias para garantizar su cumplimiento. Finalmente, Villepin advirtió que toda acción dirigida a cambiar el régimen de Bagdad violaría las reglas del derecho internacional y negó que Francia se pondría a una resolución que autorizara el uso automático de la fuerza”.³

En Cincinnati, Ohio, el 7 de octubre George Bush, tras haber solicitado la autorización del Congreso de su país para hacer uso de las fuerzas armadas en contra de Irak, reiteró la existencia de vínculos entre Saddam Hussein y grupos terroristas internacionales y aseguró que tanto los miembros del Congreso de los EEUU como los del CSNU coincidían en que el dictador iraquí, Saddam Hussein, amenaza la seguridad internacional. Asimismo, recordó al Congreso que “la guerra contra Irak era crucial para ganar la “guerra contra el terrorismo” (quien da refugio a los terroristas es tan culpables como los terroristas mismos) puesto que Hussein esconde a los terroristas y a sus instrumentos de matanza masiva”.⁴

En el mismo discurso, Bush se refirió a la posición de otros gobiernos: “Algunos creen que podemos ocuparnos de este peligro con la vieja estrategia de las inspecciones y las presiones diplomáticas y han argumentado que debemos esperar. En mi opinión, esta es la opción más peligrosa: el mundo ha esperado once años y el resultado es que Hussein tiene armas químicas, biológicas y está cerca de desarrollar unas nucleares.” Finalmente se refiere al CSNU: “Los EEUU quieren que la ONU sea una organización eficiente para garantizar la paz y por ello urgimos al CSNU a aprobar medidas severas e inmediatas”.⁵

Cuatro días después, el 11 de octubre, la Cámara de Representantes del Congreso de los EEUU aprobó la resolución conjunta 114 que autoriza el uso de las fuerzas armadas de los EEUU. En ella se plantea como interés de su seguridad nacional y del adelanto de la “guerra contra el terrorismo”⁶ (terroristas internacionales, organizaciones terroristas incluyendo las naciones, organizaciones o personas que participaron o alojaron a éstos en los ataques del 11 de setiembre) hacer cumplir las resoluciones del CSNU, incluyendo el uso de la fuerza si es necesario. Finalmente, la resolución asegura que los miembros de Al-Qaeda (supuesta organización responsable, según la administración Bush, de estos ataques) y otras organizaciones terroristas que amenazan la vida de los estadounidenses, la paz y seguridad internacional, residen en Irak y comparten un enemigo común: los EEUU.

2. El debate en el CSNU: 16 y 17 de octubre del 2002

El 12 de octubre, 3 días antes de que el CSNU votara el proyecto de resolución de los EEUU, el Movimiento de los No Alineados, cuyos miembros presionaron por una solución pacífica de la situación en Irak, solicitó un debate abierto a la participación de los 191 estados miembros de la ONU. El 16 y 17 de octubre, con derecho de voz pero no de voto, se llevó a cabo dicho debate.

John D. Negroponte, representante de los EEUU ante la ONU, declaró que la posición de su país con respecto al mensaje que debía enviarse a Irak es la que el presidente Bush fijó en su discurso del 12 de septiembre y reiteró: “Los EEUU y el Reino Unido esperamos que el CSNU adopte una resolución clara y unánime para que Irak: (1) cumpla con las anteriores resoluciones del CSNU, (2) amplíe el acceso de los inspectores internacionales⁷ y; (3) entienda que el incumplimiento de lo anterior provocará acciones militares en su contra”. Finalmente advirtió que “si el CSNU no cumplía con salvaguardar la seguridad común, entonces los EEUU y otros países estarían forzados a actuar”.⁸

Por su parte, Jean- David Levitte, representante permanente de Francia ante la ONU, después que el Primer ministro de Francia, Jean Pierre Raffarin, afirmó que su país estaba dispuesto a redactar una nueva resolución del CSNU sobre Irak, si el contenido advertía que: (1) Irak había permitido que los representantes de la UNMOVIC y de la AIEA regresaran a inspeccionar su territorio, (2) Francia estaba dispuesta a apoyar el fortalecimiento del régimen de inspección, sólo si ello facilitaba el trabajo de dichas organizaciones y; (3) se instrumentaría la estrategia anteriormente definida en “dos etapas”.

Finalmente, advirtió que “cualquier tipo de automaticidad en el uso de la fuerza dividiría profundamente al CSNU”, sin embargo, apuntó que si lograban la unidad demostrarían a la comunidad internacional que la guerra no era inevitable y no dudarían en mantenerla para asumir las responsabilidades de la segunda etapa. Finalmente, apuntó que el debate iba mas allá de Irak, que se refería al orden internacional y a las relaciones con el mundo árabe. “Una acción cuya legitimidad sea incierta, que no goce del apoyo internacional afectará gravemente estas relaciones”.⁹

Por su parte el Embajador Zhang Yishan, como presidente y representante permanente de China ante el CSNU, motivó a los miembros de este órgano a lograr el consenso y la unidad para enviar un mensaje claro a la comunidad internacional. Por otro lado, apuntó que para China el propósito de la resolución era desarmar a Irak a través de una inspección efectiva, no incluir la automaticidad del uso de la fuerza y expresó el apoyo de su país a la estrategia de “dos etapas”.

Finalmente, mencionó que Francia, China y Rusia publicarían una declaración conjunta enfatizando la importancia de esta estrategia en el contenido de la nueva resolución.

3. El debate cerrado, la redacción final y la votación de la Resolución 1441 del CSNU

Finalmente, el 8 de noviembre se llevó a cabo dicho debate en el CSNU y se aprobó por unanimidad la resolución 1441. En ella el CSNU decide:

(1) Que Irak incurre en violación de sus obligaciones con arreglo en las resoluciones anteriores en particular con la 687 (1991) por no cooperar con los inspectores de la ONU, de la AIEA y no llevar a cabo las medidas de desarme previstas en ella. (2) Conceder a Irak una última oportunidad de cumplir estas medidas; e instaurar un régimen de inspección reforzado con el objeto de contar con una conclusión verificada del proceso de desarme y las resoluciones ulteriores. (3) Que debe reunirse inmediatamente una vez recibido un reporte presentado por la UNMOVIC y la OIEA, que informe de toda injerencia de Irak en las actividades de inspección y de todo incumplimiento de sus obligaciones de desarme, a fin de examinar la situación y la necesidad de cumplir todas las resoluciones en la materia con objeto de asegurar la paz y la seguridad internacional y; (4) que de seguir infringiendo sus obligaciones, Irak se expondrá a graves consecuencias.¹⁰

Análisis neo- realista y neo- liberal

Una vez analizado el hecho empírico anteriormente expuesto consideramos que los instrumentos analíticos de la teoría neo realista y de la neo liberal, desde sus perspectivas y niveles de análisis distintos, nos ofrecen interpretaciones útiles para su estudio y comprensión. Con base en ello los siguientes puntos desarrollan estos análisis.¹¹

II. Análisis neorrealista

Según el neo realismo, la política internacional es un sistema compuesto de una estructura y de unidades (estados) que interactúan. Sus principales supuestos son la naturaleza anárquica del sistema, la primacía del estado nación como unidad predominante del sistema internacional, la preeminencia de la seguridad y la supervivencia en los intereses de los estados y la lucha por incrementar sus capacidades (poder) relativas por encima de las absolutas.¹²

El neo realismo, como teoría sistémica de las relaciones internacionales, se propone: (1) Diferenciar a las unidades de la estructura y después hacer conexiones entre ellas, (2) utilizar el pensamiento de “afuera hacia adentro” y; (3) observar cómo conforme el sistema cambia el comportamiento de los estados y los resultados esperados varían.¹³

A continuación se analizará el papel de los “intereses materiales” en la actuación de los EE UU y de Francia en la negociación, redacción y adopción de la Resolución 1441.

1. Exposición de los intereses que motivaron a EE UU a trabajar conjuntamente con el CSNU

El presidente de los EE UU, a través de su discurso del 12 de septiembre ante la AGNU, aseguró que su gobierno trabajaría con el CSNU para adoptar las resoluciones necesarias para: (1) Garantizar el cumplimiento de otras anteriores, (2) construir un gobierno democrático en Irak y; (3) mantener la paz internacional. Según la teoría neo realista los intereses materiales que motivaron a los EE UU a instrumentar esta estrategia de política exterior se explican a través de los elementos que determinan la estructura del sistema internacional.¹⁴

Es decir, la anarquía (ausencia de una autoridad central que impida el uso de la fuerza) y la desigual distribución de capacidades entre los estados (mayores o menores recursos para desempeñar funciones similares). La naturaleza anárquica, y no jerárquica, del sistema supone que entre unidades coordinadas la autoridad se traduce en una expresión de capacidades y que las unidades se ubican en la estructura comparándolas, es decir, en términos relativos.¹⁵ Con base en estos supuestos la combinación de las capacidades relativas de los EEUU lo ubica dentro de la estructura del sistema en una posición hegemónica sustentada:

Militarmente en su superioridad tecnológica y cuantitativa en armamento e infraestructura; en bases militares establecidas en los cinco continentes y en puntos estratégicos de los océanos así como en efectivos militares; en el control de fuerzas regionales como la OTAN; en su capacidad de imponer políticas generales y constituirse como árbitro –supervisión/destrucción de armas nucleares, químicas y biológicas- del resto del mundo.¹⁶

Económicamente en su superioridad tecnológica en casi todos los campos de la competencia internacional; en el control de fuentes naturales de recursos energéticos; en su capacidad para imponer paradigmas tecnológicos universales; en disponer de la red productiva de mayor amplitud y densidad del mundo y en controlar mecanismos y organizaciones económicas mundiales como el BM y el FMI.¹⁷

Dado el principio de anarquía y la lucha por fortalecer su posición en el sistema internacional, los EE UU deben garantizar su seguridad y el equilibrio de poder que prevalece en la estructura del sistema y sustenta su hegemonía.¹⁸ En virtud de lo anterior y con el fin de proteger sus intereses, los EE UU han fijado una estrategia que busca su seguridad nacional a través de:

- (1) Asegurar el acceso incondicional a los mercados decisivos, a los suministros de energía y a los recursos estratégicos.
- (2) Prevenir la emergencia de hegemones, coaliciones o potencias regionales hostiles.
- (3) Disuadir y, si es necesario, derrotar cualquier agresión en su contra o de sus aliados.¹⁹

En este sentido la seguridad nacional del hegemón otorga un papel fundamental a su capacidad para disponer y controlar los recursos, poblaciones y territorios del mundo que sean necesarios para dicho fin. Con base ello los EEUU deben garantizar las fuentes de poder que le permitan:

(1) Controlar el suministro y fuentes de energéticos, cuya insuficiente producción nacional y carácter no renovable los define como recursos estratégicos para la industria militar y otras de punta.²⁰ En este ámbito debe resaltarse *“la importancia fundamental del Medio Oriente en la distribución de poder: quien logre agregarlo a sus propios recursos naturales dispondrá de una fuerza que, correlativamente, debilitará a la de sus rivales”*.²¹

(2) Prevenir la constitución de hegemones potenciales disponiendo de las reservas petrolíferas de las que dependen Europa y China.²² Dada la competencia no regulada del sistema y las diferencias en la distribución de poder, cada estado desconfía de las intenciones y capacidades de los demás. Por tanto, afirman los realistas, sus relaciones se caracterizan por el conflicto, la competencia y la lucha por incrementar sus ganancias relativas.²³

2. Los intereses que motivaron a los EE UU a instrumentar una política exterior basada en una acción multilateral y no unilateral

Según el neo realismo la invitación de los EEUU al CSNU a trabajar conjuntamente en la elaboración de nuevas resoluciones responde a una elección racional en su interés de incrementar sus ganancias relativas disminuyendo los costos de una acción unilateral pero nunca para cuestionar su ejecución. Como prueba de ello, el 11 de octubre, los EEUU mandaron una señal clara: autorizaron el uso de sus fuerzas armadas en contra de Irak e ignoraron que este país, el 16 de septiembre, aceptó el regreso incondicional de los observadores internacionales.

No obstante, a partir del principio de *bandwagoning*,²⁴ asumir unilateralmente los costos de esta acción hubiera sido innecesario: La distribución de poder imperante en la estructura del sistema se

reflejó en la ONU y la capacidad hegemónica de los EEUU alineó la votación del CSNU a su favor. Asimismo, la medida disminuyó las consecuencias no esperadas propias de una acción unilateral, evitó la conformación de una alianza en su contra y logró construir una *ad hoc* con el CSNU.²⁵

3. Los intereses de Francia para proponer una estrategia en “dos etapas”

Ante el discurso del presidente de los EEUU, la política exterior de Francia apoyó la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva, así como el papel primordial de la ONU en esta lucha y se opuso a cualquier acción dirigida a cambiar al régimen iraquí, así como a autorizar el uso automático de la fuerza. Desde la perspectiva neo realista los intereses materiales que motivaron a Francia a seguir esta política se explican a partir de su posición como potencia internacional dentro de la estructura del sistema.

Esta posición se sustenta militarmente al disponer de armas nucleares; armamento de primera línea compuesto de carros, aviones, navíos y submarinos de combate y de la capacidad de enviar este armamento a todos los continentes. No obstante, debe mencionarse que la seguridad de Francia, así como del resto de los miembros de la Alianza Atlántica, depende de la OTAN cuyo predominio de medios militares estadounidenses permite al hegemón utilizarla según sus propios intereses.

Y económicamente al ocupar el cuarto puesto entre los Ocho países más Industrializados (G-8); en su supremacía en campos punteros como los trenes de alta velocidad, las telecomunicaciones y la aeronáutica y en su posición geoestratégica en el intercambio comercial con sus aliados europeos.²⁶

En este contexto el interés de Francia es asegurar su supervivencia y mantener el *estatus quo* en el Medio Oriente y, por tanto, oponerse a cualquier acción de los EEUU que modificara la distribución de poder en esta región. Aunado a ello, el supuesto del juego suma cero, es decir, que la ganancia de un estado se traduce en una pérdida para los otros, hace que Francia se sienta amenazada por el interés de los EE UU en controlar las reservas petrolíferas que fortalecen sus capacidades militares y económicas y con ello su posición en el sistema.

Finalmente, su interés en mantener esta lucha dentro del CSNU y proponer una estrategia que limite una acción unilateral de los EEUU y promueva una multilateral opuesta al uso de la fuerza responde a la lógica realista de utilizar a las organizaciones internacionales como un instrumento para preservar sus intereses. Es decir, mantener el *estatus quo* y sus relaciones estratégicas en el Medio Oriente e incrementar sus capacidades para modificar la actual estructura hegemónica por una multipolar que proporcione mayor estabilidad al sistema internacional.

4. Los intereses del resto de los miembros permanente del CSNU

Durante el debate abierto que se llevó a cabo en la AGNU el 16 y 17 de octubre, las posiciones del resto los miembros del CSNU, es decir, de China, Rusia y el Reino Unido, se dividieron a favor de Francia y EE UU, respectivamente. Los intereses materiales que los motivaron a apoyar una u otra posición según el neo realismo se explican a través de los elementos estructurales del sistema.

En el caso de China sus capacidades relativas lo sitúan como un estado con probabilidad de convertirse en un hegemón regional cuyos intereses estratégicos en el Medio Oriente lo incentivan a mantener la actual distribución de poder en la región.²⁷ Con base en ello apoyó la instrumentación de medidas multilaterales que le permitieron utilizar al CSNU para promover sus intereses y evitó las acciones unilaterales de los EEUU que amenazan las reservas petrolíferas de las que depende, en ciertos aspectos, su hegemonía potencial.

Las capacidades militares y poblacionales de Rusia la ubican relativamente como una potencia internacional, no obstante, esta posición depende del incremento de sus capacidades económicas. En este contexto, su interés nacional es preservar su supervivencia como potencia evitando las

acciones unilaterales de los EEUU que amenazan la actual distribución de poder en el Medio Oriente y con ello los suministros petrolíferos de los que dependen, principalmente, sus capacidades militares y económicas.

Las capacidades relativas del Reino Unido lo ubican como una potencia internacional cuya posición a favor de la Alianza Atlántica responde a su capacidad de elegir racionalmente y respetar el patrón de comportamiento originado por la estructura hegemónica del sistema. Según la lógica neo realista con ello obtendrá mayores posibilidades de prosperar en un sistema controlado militar y económicamente por su aliado estadounidense.²⁸

5. El balance del contenido final de la Resolución.

Desde la perspectiva neo realista el contenido y la votación de la Resolución 1441 refleja la distribución de poder imperante en la estructura del sistema, principalmente, por dos razones: (1) el contenido de la resolución incluye todas las solicitudes del hegemón y; (2) su aprobación por unanimidad de los 15 miembros del CSNU²⁹ comprueba su alineación al principio de *bandwagoning*.

Los EEUU instaron a que el CSNU adoptara una resolución unánime para que Irak: (1) cumpliera con las anteriores resoluciones del CSNU, (2) ampliara el acceso de los inspectores internacionales³⁰ y; (3) entendiera que su incumplimiento provocaría acciones militares en su contra. De acuerdo al texto de la resolución lograron incluir estos tres puntos y otros tres que implícitamente autorizan el uso de la fuerza al constatar:

(1) La vigencia de la resolución 678 (1990) que autorizó el uso de *todos los medios necesarios* para garantizar el cumplimiento de todas las resoluciones del CSNU,

(2) que esta resolución es la última oportunidad que tiene Irak para cumplir sus obligaciones y;

(3) que su incumplimiento lo expondrá a *graves consecuencias*.³¹

Finalmente y no obstante lo anterior debe mencionarse que la decisión de los EEUU de instrumentar una acción militar unilateral en contra de Irak no depende de la autorización del CSNU sino de percibir una amenaza real en contra de su seguridad que la justifique.

III. Análisis neo liberal

Nuestro objetivo en este punto es explicar cómo influyó el papel de la ONU en la política exterior de EEUU y Francia.

1. Los intereses que motivaron a EE UU a implementar una política exterior basada en la cooperación internacional

Los neoliberales definen la actual dinámica de las Relaciones Internacionales como una situación de *interdependencia compleja*³², el resultado de la cual es la globalización de las relaciones económicas, sociales y políticas, donde encontramos una distribución compleja de poder. Esta situación contribuye a que EEUU sea, actualmente, una hegemonía débil, entendida como la *“situación donde un estado tiene significativamente más recursos de poder o capacidades políticas que otros. Lo que significa simplemente, preponderancia americana no necesariamente dominio o control”*³³, por cuatro causas:

a. La globalización es al mismo tiempo un producto norteamericano y un factor que limita su poder hegemónico: Por una parte, los avances en tecnología son adaptados por otros Estados (la

preeminencia de EEUU se verá limitada a medio plazo); mientras que por otra, la Revolución de la Información ha creado comunidades virtuales al margen de la acción de los estados y que actúan por encima de las fronteras.

b. Si bien EEUU continua siendo una potencia hegemónica en poder militar, no lo es en poder económico, donde su hegemonía es compartida por Europa y Japón³⁴. En un contexto donde la geoeconomía (el poder y la capacidad de influencia esta basada en el comercio internacional) se ve reforzada en detrimento de la geopolítica, la capacidad de imponer políticas unilaterales es reducida.

c. La vulnerabilidad de EEUU, y del resto de actores estatales, frente a la aparición de actores no gubernamentales y de nuevos temas en la agenda política que superan sus capacidades militares y que, por tanto, requieren de una respuesta global.

d. La existencia de un elevado antiamericanismo por la forma en que EEUU desarrolla su papel de superpotencia³⁵ (implementación de políticas unilaterales y arrogantes). A pesar de que la actual globalización cultural está basada en la incorporación del "American way of life".

Dada esta situación, la estrategia de EEUU ha de ser la de impulsar el *soft-power* (poder blando),³⁶ siendo su objetivo captar no coaccionar. De modo que para los neoliberales, EEUU ha de constituir un modelo a seguir, por tanto, los valores que la propia cultura popular norteamericana refuerza: democracia, libertad, derechos humanos han de ser incorporados en la definición de su interés nacional para que sean una prioridad en su política exterior. Por tanto, el objetivo de EEUU en Irak es (1) combatir un régimen dictatorial y promover e instaurar una democracia y; (2) hacer cumplir el derecho internacional a través de las resoluciones del CSNU. Esto explica por qué el discurso de George Bush del 12 de septiembre se presentó delante de la Asamblea de Naciones Unidas, el órgano por excelencia más democrático de ONU.³⁷

Desde la perspectiva liberal, esta decisión de implementar una política exterior que propicie la cooperación (entendiendo la no cooperación como una acción unilateral) es la constatación de que EEUU no puede afrontar de manera unilateral todos los problemas y que el uso de la fuerza o *hard-power* no es el mejor medio para solucionarlos ya que puede llegar a ser contraproducente.

Con base en lo anterior identificamos cinco motivaciones de EEUU para implementar una política exterior basada en la cooperación internacional, abogándose por una nueva Resolución del CSNU cuyo incumplimiento prevea el eventual uso de la fuerza:

- La ocupación de un país islámico por parte de EEUU sería una acción percibida como unilateral e imperialista (no hay evidencias que relacionen Al-Qaeda con Irak). Hecho que podría tener tres consecuencias: (1) Aumento del distanciamiento entre el mundo islámico y Occidente y del resentimiento *antinorteamericano*, (2) refuerzo de la sensación de injusticia presente actualmente en el mundo árabe, (3) aumento de los atentados terroristas contra intereses norteamericanos³⁸ y; (4) disminución de la cooperación de EEUU con países árabes, asiáticos y europeos.

- Las *características del terrorismo* hacen que el sistema de defensa tradicional (hacer frente a la amenaza de otro estado) no garantice la seguridad en un contexto globalizado. Es necesario, por tanto, un nuevo concepto de seguridad más amplio que abarque aspectos como la seguridad económica, humana y democrática.; ya que la situación de desequilibrio del sistema internacional es una fuente permanente de alimentación del terrorismo. En este sentido, los atentados terroristas del 11 de septiembre pusieron de manifiesto la existencia de una interdependencia a nivel de seguridad: el tema de Irak no se puede separar de la situación en el Medio Oriente.

- Presión de los *lobbys* económicos norteamericanos en la definición de la política Exterior de EEUU. En una situación de recesión económica³⁹ una ocupación a largo plazo en Irak podría costar miles de millones de dólares agudizando la caída de la economía nacional. En un contexto de interdependencia compleja, donde las pérdidas de un actor afectan negativamente al resto, el planteamiento de reactivar la economía de EEUU a través de una guerra se desvanece.⁴⁰

- El poder militar pierde importancia en una sociedad postindustrial en la que les “guerras necesitan cada vez más una justificación moral elevada para garantizar su apoyo.”⁴¹ Esta posible pérdida de gran número de vidas se traduce en un rechazo de la opinión pública norteamericana a las acciones militares, sobre todo, si no cuentan con el apoyo de la comunidad internacional; Tal como puso de manifiesto un estudio sobre la posición de los norteamericanos respecto una posible guerra en Irak, el 62% se declara en contra de una intervención sin la autorización de ONU⁴².

2. Los intereses de Francia y del resto de los miembros del CSNU y su posición ante la situación iraquí.

Dominique de Villepin, Ministro de Relaciones Exteriores de Francia, el 1 de octubre presentó la posición oficial de Francia respecto Irak y reiteró su interés en la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva y en aprobar una resolución basada en una estrategia en “dos etapas”.⁴³

Dado esto, la principal motivación de Francia, respecto la cuestión iraquí, ha sido la de garantizar la *centralidad de la ONU* en este proceso, así como conseguir el máximo de *legitimidad y consenso* respecto a cualquier acción emprendida por la comunidad internacional, bajo los principios de la seguridad y la responsabilidad colectiva; entendidos como un mecanismo eficaz para reducir los costes de interacción entre estados. No obstante, debe apuntarse que, según los neoliberales, el uso de la fuerza no se descarta pero siempre ha de ser el último recurso, una vez agotada la vía diplomática.

Desde la teoría neoliberal, esta motivación responde a condiciones internas e internacionales:

1. Existencia de una opinión pública francesa fuertemente politizada, contraria a una intervención armada en Irak y a la toma de decisiones al margen del consenso de la comunidad internacional.

2. Presión del resto de partidos políticos franceses⁴⁴ contra la participación de Francia en un conflicto armado y sin contar con la aprobación de la ONU. Reclamando la oposición de Francia y de Europa a la instrumentación de la lucha contra el terrorismo para justificar la violación del derecho internacional y considerando la negociación como única vía para la solución de la crisis. El 8 de octubre se inició por ello un debate en la Asamblea Nacional sobre la situación en Irak. Donde el Ministro de AAEE, Dominique de Villepin, justificó el posicionamiento de Francia respecto a la crisis.

3. Como miembro de la UE, la posición de Francia, en la estructura internacional viene dada por su pertenencia a esta entidad regional. Como hemos visto al principio de este apartado, la UE constituye, hoy en día, una hegemonía regional económica y cultural. No obstante, Francia, que se ha presentado a menudo como la voz⁴⁵ de la UE en ONU, sufre de las mismas debilidades que el resto de actores como consecuencia del proceso de globalización de las relaciones económicas y sociales. Hecho que se ha traducido en una reducción importante de las competencias tradicionales de los estados, y por tanto, de su capacidad para reaccionar y dar respuesta a nuevos problemas como el terrorismo.

4. Francia, con el objeto de reducir vulnerabilidades en las relaciones internacionales, ha de promover su *soft power* (poder suave). Continúa siendo un referente cultural mundial en la promoción de las instituciones internacionales, entendidas como un medio eficaz para garantizar el cumplimiento del derecho internacional. Para Francia, la guerra no es inevitable. Para ello es necesario impulsar esta cooperación internacional para conseguir, el máximo de legitimidad promoviendo el derecho internacional, en especial los principios de seguridad y responsabilidad colectiva.

6. La globalización también está contribuyendo al desarrollo de una interdependencia económica a nivel mundial en las que los beneficios absolutos priman sobre los beneficios relativos: la cooperación es necesaria y beneficiosa para todas las partes, mientras que una situación de guerra podría ser perjudicial para la economía internacional.

La posición en los debates en el CSNU de Francia, Rusia y China para evitar una acción militar directa se explica, en parte, por la importancia de la economía interna en la definición de la política exterior reflejados en intereses económicos y comerciales de empresas de Francia, Rusia, y China en Irak: Después de la Guerra del Golfo muchas empresas europeas, rusas y chinas⁴⁶ establecieron preacuerdos para explotar yacimientos de crudo iraquí⁴⁷ o reconstruir instalaciones o infraestructuras destruidas por los bombardeos. Mientras que otras esperan poder invertir en Irak cuando la ONU lo permita. La posibilidad de un cambio de régimen propuesto por EEUU y el Reino Unido es una fuente de incertidumbre sobre el futuro de los contratos existentes entre estas empresas y el gobierno iraquí: existe la posibilidad de que un gobierno iraquí pro- EEUU los excluya de los acuerdos comerciales⁴⁸.

La adhesión de Rusia y China a la propuesta francesa, concretada en (1) La capacidad de ONU para garantizar el desarme de Irak y; (2) la adopción de una resolución de dos pasos, constata el reconocimiento de ONU como sujeto de derecho internacional, enfatizando su papel como garante del principio de soberanía.

Por su parte el Reino Unido al abogar por (1) la destitución del régimen iraquí, promoviendo la democracia y los derechos humanos, y (2) por el cumplimiento del Derecho Internacional, plasmado en las Resoluciones del CSNU⁴⁹; se inclina a favor de la legitimación del uso de la fuerza contra Irak mediante una única resolución del CSNU, y de la implementación de vías multilaterales sobre la base de las siguientes motivaciones:

- La presión a nivel doméstico; plasmada en una opinión pública dividida respecto al uso de la fuerza en la cuestión iraquí, y en ciertas reticencias por parte de un sector significativo del Partido Laborista.
- El efecto de la globalización en el concepto de seguridad ante la complejidad de nuevos actores en el sistema internacional como el terrorismo, reconfigurando la necesidad de una seguridad colectiva y poniendo de manifiesto que el uso de la fuerza militar no siempre es efectivo.
- La creciente interdependencia económica podría afectar a las economías más sólidas ante un eventual conflicto armado, con la subsiguiente presión de los lobbies económicos y financieros ingleses al respecto.

3. El papel de la ONU en las preferencias de los Estados.

A pesar de la anarquía del sistema (entendida como la ausencia de una autoridad formal internacional) los neoliberales consideran que existen elementos de gobernabilidad a través de los regímenes e instituciones internacionales. La persistencia de regímenes de cooperación genera instituciones que tienen como fin la reducción de los costos de la interacción entre actores y del dilema de seguridad a través de la cooperación, del principio de reciprocidad (intercambio mutuo de información) y de seguridad colectiva. Donde los beneficios absolutos de la cooperación son superiores a los costes de no participar.

El impulso de la ONU, como mecanismo internacional, para luchar contra las amenazas a la seguridad mundial por la posesión de armas de destrucción masiva por parte de Irak, se explica por dos razones: (1) Por la voluntad de EEUU, Francia, Rusia y China⁵⁰ de participar de estas ventajas que brinda la cooperación en un organismo internacional (especialmente la del principio de reciprocidad) y; (2) por conseguir el máximo de legitimidad y consenso internacional; para que el desarme de Irak no sea percibido como una cuestión entre EEUU e Irak sino entre Irak y la Comunidad Internacional.⁵¹ En este sentido, los cinco miembros del CSNU declararon que el principal objetivo de las consultas informales era llegar a un acuerdo consensuado con el objetivo de garantizar el papel primordial de la centralidad de la ONU en este proceso e insistieron en que no habían presentado ningún borrador de resolución.

Este impulso de ONU responde a dos voluntades diferentes, tal como queda reflejado en las propuestas de EEUU y de Francia: si para EEUU es un intento de conseguir el máximo de

consenso internacional para conseguir un cambio de régimen en Irak, para Francia, es respetar la legalidad internacional, entendiendo como violación de esta legalidad, el uso automático de la fuerza para promover este cambio.

No obstante, el contenido y la unanimidad en la adopción de la resolución 1441 reiteró que existen mayores incentivos para cooperar y generar ganancias absolutas versus relativas, dada la indiferencia a una desigual distribución de los beneficios entre estados, gracias a la definición del poder en términos absolutos⁵². Tal y como se refleja en el texto se promueve la *eficacia institucional* de la ONU como organismo encargado de mantener la seguridad y la paz internacional.⁵³ (1) Constatando la violación sistemática de las resoluciones del CSNU por parte de Irak, (2) concediéndole una última oportunidad primando el uso de vías pacíficas y; (3) decidiendo que el CSNU tomará las decisiones posteriores en función del informe de los inspectores internacionales, reteniendo este proceso dentro de un marco multilateral.

IV. Conclusiones

El análisis de los hechos que giraron en torno al proceso de adopción de la Resolución 1441 desde la perspectiva neo realista y neoliberal nos permite, entre otros, conocer, a partir de los supuestos y niveles analíticos de cada una, dos interpretaciones distintas del mismo hecho.

Del análisis neo realista concluimos que este proceso reflejó la distribución del poder imperante en la estructura y reiteró las capacidades hegemónicas de los EEUU, principalmente, por dos razones: (1) La Resolución 1441 incluyó todas las solicitudes del hegemón, incluida implícitamente el uso de la fuerza y; (2) la unanimidad reflejó su capacidad para alinear la votación de los miembros del CSNU y le permitió incrementar sus ganancias relativas disminuyendo el costo de una acción unilateral. Asimismo, demostró que las instituciones internacionales fueron instrumentos eficaces para garantizar su supervivencia y posición hegemónica en la estructura internacional.

No obstante, desde la visión neoliberal esta Resolución: (1) La creciente interdependencia en las relaciones internacionales ha debilitado la posición hegemónica de los EEUU y que ello lo incentiva a enfrentar los nuevos temas de la agenda internacional a través de la cooperación. (2) El derecho y las instituciones internacionales son instrumentos eficaces para aminorar los efectos de la anarquía del sistema y primar la importancia de las ganancias absolutas sobre las relativas. Y; (3) La importancia de evaluar la influencia de actores no estatales como la sociedad y la opinión internacional en la conformación de las preferencias de los estados.

Finalmente, concluimos que, por un lado, las posiciones de EEUU y del Reino Unido, analizadas desde la perspectiva neorrealista, son congruentes con las capacidades hegemónicas del primero y de intereses estratégicos de ambos. Y, por otro lado, que los supuestos de la teoría neoliberal se reflejan en las preferencias de Francia, Rusia y China. Con base en ello reiteramos la utilidad de ONU como un escenario fundamental para evaluar la brecha entre las actitudes de los EEUU y de la "Vieja Europa" frente al papel del uso de la fuerza, del derecho y las instituciones internacionales.

Anexo I: Cuadro Resoluciones del CSNU sobre Irak

Resolución CSNU	Fecha	Contenido
RCSONU 678	29-11-1991	Autoriza a los Estados miembros "al uso de todos los medios necesarios" para hacer cumplir a Irak la resolución 660 (invasión Kuwait) y las subsiguientes.
RCSONU 686	02-03-1991	Irak debe liberar los prisioneros retenidos, devolver las posesiones incautadas y aceptar la responsabilidad internacional por los daños a Kuwait.
RCSONU 687	03-04-1991	Irak debe destruir los arsenales de armas químicas y biológicas, y aceptar la supervisión internacional (creación UNSCOM). Prohibición desarrollo nuclear y soporte a organizaciones terroristas.
RCSONU 688	05-04-1991	Condena la represión del pueblo iraquí y ordena que Irak permita el acceso de acceso de organizaciones internacionales humanitarias.
RCSONU 707	15-08-1991	Condena el "serio" incumplimiento de Irak (RCSONU 687) en la no proliferación nuclear, destrucción de armas químicas y biológicas y en permitir el acceso y cooperación incondicional con los inspectores de la ONU y la IAEA.
RCSONU 715	11-10-1991	Irak debe cooperar completamente con los inspectores de la ONU y la IAEA.
RCSONU 949	15-10-1994	Condena el despliegue militar hacia Kuwait. Prohíbe el uso de la fuerza militar Iraquí contra Estados vecinos y operaciones de la ONU.
RCSONU 1051	27-03-1996	Irak debe cooperar con los inspectores permitiendo el acceso inmediato e Incondicional, informando de toda relación con armas de destrucción masiva.
RCSONU 1060	12-06-1996	Condena a Irak por no permitir el acceso incondicional de los inspectores y por la "clara violación" de las Resoluciones anteriores.
RCSONU 1115	21-06-1997	Condena a Irak por la violación de las Resoluciones 687, 707,715 y 1060 y exige su cooperación permitiendo el acceso incondicional de los inspectores.
RCSONU 1134	23-10-1997	Condena a Irak por la violación de las Resoluciones 687,707,715 y 1060 y Reitera el acceso incondicional a los inspectores.
RCSONU 1137	12-11-1997	Condena del incumplimiento de las anteriores Resoluciones. Responsabiliza a Irak de la seguridad de los inspectores de la ONU.
RCSONU 1154	02-03-1998	Irak debe cooperar completamente con los inspectores y permitir su acceso inmediato. Toda violación conllevará "graves consecuencias para Irak".
RCSONU 1194	09-09-1998	Condena la decisión de Irak (5-08-1998) de suspender la cooperación con los inspectores de la ONU y la IAEA, violándose las Resoluciones anteriores.
RCSONU 1205	05-11-1998	Condena la decisión de Irak (31-10-1998) de cesar la cooperación con los inspectores de la ONU y la IAEA y la violación de Resoluciones anteriores.
RCSONU 1284	17-12-1999	Creación del UNMOVIC en sustitución del UNSCOM. Irak debe permitir el acceso inmediato, incondicional e irrestricto de los nuevos inspectores.

¹ Para mayores referencias consultar el Anexo I: Cuadro de Resoluciones del CSNU sobre Irak.

² Para mayores referencias consultar el texto original del discurso pronunciado por George Bush ante la AGNU, el 12 de septiembre de 2002.

<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/09/20020912-1.html>

³ Para mayores referencias consultar el texto original del artículo de Dominique de Villepin publicado en el periódico Le Monde, el 1 de octubre de 2002.

http://www.un.int/france/documents_anglais/021001_mae_villepin_irak.htm

⁴ Para mayores referencias consultar el texto original del discurso pronunciado por George Bush en Cincinnati, Ohio el 7 de octubre de 2002.

<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/10/20021007-8.html>

⁵ *Idem.*

⁶ Resolución Conjunta 114 de la Cámara de Representantes de EEUU, párrafo 18.

<http://usinfo.state.gov/espanol/irak/02101102.htm>

⁷ Refiriéndose a las autoridades de la Comisión de Monitoreo, Verificación e Inspección de la ONU (UNMOVIC) y de la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA)

⁸ Para mayores referencias consultar la declaración del Embajador John D. Negroponte, Representante de los EE UU ante la ONU, durante el debate sobre Irak en el CSNU, el 17 de octubre del 2002. (http://www.un.int/usa/02_158.htm).

⁹ Para mayores referencias consultar la declaración del Embajador Jean- David Levitte, Representante de Francia ante la ONU, durante el debate sobre Irak en el CSNU, el 17 de octubre del 2002. http://www.un.int/france/documents_anglais/021017_cs_france_irak.htm

¹⁰ Para mayores referencias consultar la Resolución 1441 (2002).

<http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/682/29/PDF/N0268229.pdf?OpenElement>

¹¹ Para ampliar dichas referencias consultar: Lamy, Steven L., "Contemporary mainstream approaches. Neo-realism and neo-liberalism", en Baylis, John, y Smith, Steve (Eds.), *The Globalization of world politics* (Oxford: Oxford University Press, 2001, 2ed), pp. 182-199.

¹² Waltz, Kenneth, "Political Structures", *Neo realism and its Critics*, ed., (New York: Columbia University Press, 1986), 95

¹³ Waltz, Kenneth, "Reflections on Theory of International Politics: A response to My Critics", *Neo realism and its Critics*, ed., (New York: Columbia University Press, 1986), 322.

¹⁴ Baldwin, David A., "Neo liberalism, neo realism, and world politics," en Baldwin, David A., (Ed.), *Neo realism and neo liberalism. The contemporary debate* (New York: Columbia University Press, 1933) pp. 3-25

¹⁵ Waltz, Kenneth, "Anarchic Orders and Balances of Power", *Neo realism and its Critics*, ed., (New York: Columbia University Press, 1986), 127.

¹⁶ Ceceña, Ana Esther, "La Batalla de Afganistán", *La guerra infinita. Hegemonía y terror mundial*, México, Siglo XXI, 2002.

¹⁷ *Idem*.

¹⁸ Waltz, Kenneth, "Political Structures", *Neo realism and its Critics*, ed., (New York: Columbia University Press, 1986), 95.

¹⁹ U.S. Department of Defense 1998 National security strategy for a new century.

²⁰ Office of Technology Assessment 1985 Strategy materials: technologies to reduce U.S. import vulnerability, Washington, D.C.

²¹ Morgenthau, Hans, "Politics Among Nations", *The Struggle for Power and Peace*, ed., (New York: Alfred Knopf, 1985)

²² Office of Technology Assessment, op. cit. (1998)

²³ Gilpin, Robert, "The richness of the tradition of political realism", *Neo realism and its Critics*, ed., (New York: Columbia University Press, 1986), 304.

²⁴ Es decir, sumarse a la posición más poderosa.

²⁵ Baldwin, David A., op. cit. (1993)

²⁶ Rioux, Jean- Pierre, *La France d'un siècle à un autre, 1914-2000*, ed. Hachette, Paris, 1999.

²⁷ Mearsheimer, John J., "The future of the American pacifier", *Foreign Affairs*, Vol. 80, No.5, September-October 2000, pp. 46-61.

²⁸ Waltz, Kenneth, "Political Structures", op. cit., (1986)

²⁹ Aunados a los 5 permanentes, Bulgaria, Colombia, Camerún, Guinea, Irlanda, Mauritania, México, Noruega, Singapur y Siria.

³⁰ Refiriéndose a las autoridades de la Comisión de Monitoreo, Verificación e Inspección de la ONU (UNMOVIC) y de la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA)

³¹ Para mayores referencias consultar la Resolución 1441 (2002).

³² Para las características de la interdependencia compleja ver: Keohane, R.O; Nye, J., *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. (Buenos aires: GEL, 1988). pp. 41-47.

³³ Nye, J. S., *The paradox of American Power* (Oxford: Oxford University Press, 2002), pp. 16.

³⁴ Bergsten, F. "America's two-front economic conflict". *Foreign Affairs*. Marzo/ abril 2001.

³⁵ Waterbury, J. "Hate your policies, love your institutions", *Foreign Affairs*. Enero, febrero 2003

³⁶ Entendido como la capacidad o habilidad de estructurar una influencia internacional que no dependa de los factores tradicionales de poder, como pueden ser la fortaleza económica o militar, la dimensión geográfica o de población, sino del adecuado manejo de sistemas simbólicos, de valores, incluso de mitos, que otorgan un poder desproporcionado en relación con de los factores tangibles.

³⁷ Las actuaciones dentro de la legalidad y los principios de la Carta de ONU son una garantía para sumar posiciones comunes dado la legitimidad que ONU tiene no sólo entre los países occidentales sino también en los países árabes como defensora por ejemplo, de los derechos del pueblo palestino.

³⁸ Eland, Ivan: "10 razones para no atacar Irak". 8 octubre 2002 El Cato Institute. Y también. Peña, Charles V.: "Administración Bush pretende un imperio estadounidense", 7 de noviembre 2002, el Cato Institute. Y "Declaración del portavoz del Ministerio de AAEE francés". París 16 octubre 2002.

³⁹ Malin Roodman, David. "Tendencias económicas". Signes vitals, 2002. Centre UNESCO de Catalunya. WorldWatch Institute.

⁴⁰ "El tradicional concepto de Eisenhower del Complejo Militar Industrial funcionaba cuando la industria representaba cerca del 50 o 60% del producto nacional, pero ahora representa poco menos del 20%. Hay altos impuestos, han bajado la tasa de interés en 1'2% y la tasa de inflación es de 1'5% son tasas reales negativas y con esto no se puede reimpulsar la economía. Es una clásica crisis de sobreproducción capitalista donde está cayendo la ganancia y hay incapacidad de aumentar las inversiones. Entrevista a James Petras 2 diciembre 2002. Rebelión.

⁴¹ Nye, J. S. *Idem*. pp. 6.

⁴² <http://www.gallup.com/poll/releases/pr030211.asp>

⁴³ Para mayores referencias ver el artículo de Dominique de Villepin publicado en Le Monde el 1 de octubre de 2002.

⁴⁴ Ver por ejemplo el discurso de Marie-George Buffet del PCF en la Asamblea Nacional del 9 de octubre del 2002, así como, el comunicado del Secretariado Nacional de AAEE del Partido Socialista de Francia, del 17 de septiembre del 2002.

⁴⁵ Discurso del Ministro de AAEE francés, Dominique de Villepin, en la 57 Asamblea General de NNUU, Nueva York, 12 de septiembre de 2002.

⁴⁶ La oficina de ONU para el programa de Irak (OPI) ha publicado que: la gran mayoría de contratos de importación firmados durante los últimos cuatro años han ido a parar a manos de compañías francesas rusas y chinas, cuyos gobiernos son los más benévolos con Bagdad. Colectivamente el valor de los contratos firmados por estas compañías suman un total de 5.480 millones de dólares de los 18.290 que ONU ha aprobado des de 1997.

⁴⁷ Ver datos sobre el volumen de producción del petróleo por estados y a nivel mundial, Así como el volumen de Exportación e importación por estados en: International Energy Agency: *Oil, Gas, coal, and electricity. Second quarter 2002*. (París, IEA Statistics OECD/IEA, 2002), pp. 42 (producción mundial), 266 (Francia), 392 (EUA),

⁴⁸ En este sentido el ex Director de la CIA, R. James Woolsey, en declaraciones a The Washington Post afirmaba que los norteamericanos habrían intentado convencer al resto de miembros permanentes sobre el interés de participar en la reestructuración de un gobierno en Irak para hacer cumplir los contratos petrolíferos. "Declaración del Portavoz adjunto del Ministerio de Asuntos exteriores francés". París, 17 septiembre 2002.

⁴⁹ Discurso de Sir Jeremy Greenstock KCMG, Representante permanente del Reino Unido en el CSONU, 17 Octubre 2002, debate abierto.

⁵⁰ Discurso del Presidente de EE UU, George Bush, ante la Asamblea General de ONU el 12 de septiembre.

⁵¹ Según el Ministro de AAEE francés, Dominique de Villepin, EEUU podría haber iniciado una acción militar a principios de septiembre. En cambio, optó por la vía de consenso internacional a través de NNUU. Hecho que demuestra "la voluntad de EE UU de trabajar con ONU y de escoger la vía de la responsabilidad y la seguridad colectiva"⁵¹.

⁵² Hobson, J.M. *The state and international relations*. (UK: Cambridge University Press, 2000) pp. 100.

⁵³ Capítulo VII de la Carta de ONU.