

EL EJERCICIO DEL PODER O LA DICTADURA ENCUBIERTA

Luis Peraza Parga

Universidad Panamericana, México

En los últimos años se le achaca a la Organización de Naciones Unidas los males propios de una institución diseñada para una época y que funciona en otra radicalmente distinta. El desfase entre la segunda guerra mundial y el siglo XXI es tan evidente que sólo los políticos se niegan a desentrañarlo. La inercia de un mastodonte de esa magnitud es difícil de frenar totalmente, cambiar profundas estructuras y echarlo andar, rogando al mismo tiempo que alcance el consenso y la credibilidad suficiente para que funcione. El anacronismo del sistema de veto al interior del Consejo de Seguridad es evidente y ya existe un grupo de sabios que entregaran propuestas en unos meses.

Naciones Unidas ha sido el invento más exitoso de la política internacional en los últimos dos siglos y, si no existiera, habría que crearlo. Por lo tanto, merece la pena esforzarse y conseguir adecuar su superestructura a los asuntos de la agenda contemporánea y a las exigencias del pueblo mundial canalizada por sus representantes o mandatarios sin mandato.

Sus misiones de paz, sus cascos azules, sus fuerzas de interposición, sus corredores de ayuda humanitaria son tan sólo unos ejemplos de su buen hacer y de su indispensabilidad. Sus comités de Derechos Humanos, aún desprestigiados como la Comisión de Derechos Humanos por su politización y encubrimiento de dictaduras feroces, ayudan a revertir violaciones de derechos humanos individuales. Actualmente se han desvelado indicios de gravísima corrupción en el programa de petróleo por alimentos iraquí que deben ser investigados a profundidad sin tener en cuenta quien pudiera aparecer implicado y perseguir penalmente a los responsables. Sin embargo en esta ocasión quisiera analizar una figura muy llamativa, el Alto Representante. Siempre me ha llamado la atención el sin número de diferentes cargos con diferentes y numerosísima denominaciones que puede nombrar el Secretario General de Naciones Unidas, representante especial para países, representantes temáticos, relatores.

Entre todos estos cargos rimbombantes, que tanto abundan en la estructura de poder *onusiana* quisiéramos distinguir uno que se destaca por el poder real de actuación que ostenta y que ejerce cuando la situación, a juicio de una persona, así lo demanda. Nos referimos al Alto Representante de Naciones Unidas y Representante Especial de la Comunidad Europea para la paz en Bosnia Herzegovina. Es un cargo doble reunido en una sola persona que se encarga de supervisar la ejecución de los aspectos civiles del Acuerdo de Paz en Bosnia Herzegovina, mejor conocido como los Acuerdos de Paz de Dayton de diciembre de 1995 que pusieron fin a la guerra civil yugoslava y desveló para siempre el inmenso poder exterior de los Estados Unidos sobre el enano político de la Europa unificada. Es el intérprete final de la parte civil de los Acuerdos de Paz y en ocasiones no ha tenido más remedio que ejercer de manera brutal esa competencia.

Expongamos someramente el contenido del Acuerdo. El Acuerdo de Paz de Bosnia Herzegovina fue firmado por las tres repúblicas involucradas en la guerra civil, Bosnia Herzegovina, Croacia y la actual Serbia y Montenegro (entonces conocida como la República Federal de Yugoslavia) como

acuerdo comprensivo que finalizara el trágico conflicto en la región con una paz duradera y estable. En su primer artículo, todos remitidos a sus correspondientes anejos hasta una cifra de doce, señala que las partes manejaran sus relaciones de acuerdo con los principios de la Carta de Naciones Unidas, del Acta Final de Helsinki y de otros documentos de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa. Seguidamente centra estos principios en el pleno respeto de la igualdad soberana de uno y otro, la solución por medios pacíficos de cualquier disputa y el evitar cualquier acción que amenace o que conlleve el uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de Bosnia Herzegovina o de cualquier otro estado. Las Partes Aceptan y hacen suyos los aspectos militares, de estabilidad regional, de la demarcación fronteriza entre las dos entidades (República de Bosnia Herzegovina y República de Serbia en Bosnia) y de la programación electoral, de la Constitución de Bosnia Herzegovina, del establecimiento del tribunal arbitral, de la Comisión de Derechos Humanos, de la Comisión de Refugiados y Desplazados y de la Comisión de Preservación de Monumentos Nacionales del Acuerdo de paz, todos ellos explicitados en los anejos. Siguen las Partes aceptando y asumiendo como suyos la implementación civil no militar del Acuerdo cuyo último intérprete es el Alto Representante.

En su artículo IX establece que las Partes cooperaran plenamente con todas las entidades que trabajan en la ejecución de esta paz y las autorizadas por el Consejo de Seguridad siguiendo la obligación de todas las Partes de cooperar en la investigación y persecución de crímenes de guerra y otras violaciones del derecho internacional humanitario. La actual Serbia y Montenegro y la República de Bosnia Herzegovina se reconocen mutuamente como Estados soberanos e independientes en sus fronteras internacionales. Entró en vigor con la mera firma el 14 de diciembre de 1995 en las lenguas bosnia, croata, inglesa y serbia, todas consideradas auténticas. Fueron testigos del Acuerdo y firmaron como tales al final del documento el Negociador Especial de la Comunidad Europea, Francia, Alemania, Rusia, Reino Unido y los Estados Unidos de América.

La implementación de los aspectos civiles del acuerdo de paz comprendía una titánica tarea recogida en el anejo 10 y encomendada al Alto Representante, ayudado de todo un conjunto de organismos, la continuidad del esfuerzo de ayuda humanitaria hasta tanto fuera necesario, la rehabilitación de infraestructuras y reconstrucción económica, el establecimiento de instituciones políticas y constitucionales, la promoción del respeto a los derechos humanos, la vuelta de los desplazados y refugiados y la convocatoria de unas elecciones libres y justas de acuerdo a la agenda aprobada en el anejo 3. Las tareas concretas del Alto Representante son el monitoreo de la ejecución del Acuerdo, el mantenimiento de un estrecho contacto con las Partes para el pleno cumplimiento de los aspectos civiles y de una amplia cooperación de éstas con todas las agencias e instituciones colaboradoras. Coordina las actividades de éstas respetando su autonomía y dándoles una guía general del impacto de sus actividades. Facilitará la solución de cualquier dificultad tal y como el Alto Representante lo juzgue necesario y será la autoridad final en cuanto a su interpretación. Creemos que son estos dos mandatos la base jurídica necesaria para que el Alto Representante se irrogara los poderes y las acciones comentadas más arriba. El 15 de diciembre de 1995, el Consejo de seguridad nombraba, mediante la Resolución 1031, el primero. Desde entonces hasta nuestros días, cuatro figuras han ocupado este cargo elegidas por el Consejo de Implementación de la Paz y refrendadas por el Consejo de Seguridad.

Quisiera centrarme en el segundo Alto Representante, el diplomático español Carlos Westendorp que fungió en este sensible cargo durante dos años, desde junio de 1997 a julio de 1999. Inevitablemente, la asunción de poderes llevada a cabo por esta persona nos recuerda a la magistratura personal temporal de la república romana. En aquella época, se desarrolla legalmente un cargo denominado dictador para que asumiera poderes omnímodos de manera temporal, seis meses, en momentos de absoluto caos o crisis del territorio. Venía a ser, salvando las distancias, como los instrumentos de estados de excepción, sitio o de guerra presentes en la mayoría de las Constituciones modernas. En la otrora dictadura se trataría de un único individuo a diferencia de la actuación gobernante del ejecutivo supervisado superficialmente por el Parlamento en los diferentes estados de excepción.

Al Alto Representante español le tocaron tiempos difíciles y no le tembló la mano a la hora de ejercer plenamente su mandato, incluso posiblemente más allá del mismo, ante la imposibilidad de que las dos entidades de Bosnia Herzegovina llegaran a acuerdos. El tiempo pasaba y algo drástico y ejemplificador había que hacer y Westendorp lo hizo. Para bien y para mal las dos comunidades viven hoy en la mejor paz posible gracias a que este hombre agarró el poder y lo hizo suyo gobernando como un dictador durante buena parte de esos dos agotadores años. Destituyó a dieciséis altos funcionarios de Bosnia Herzegovina, incluyendo al presidente de la República Serbia de Bosnia (Srpska), Nikola Poplasen. En sus propias palabras, afirma que tomó esta medida por haber abusado de su poder y bloquear el deseo del pueblo de la república de Srpska, boicoteando la implementación del resultado de las elecciones, rehusando acatar las decisiones de la Asamblea Nacional y actuando de continuo para impedir la formación de un gobierno legítimo apoyado por la Asamblea. Poplasen ha intentado continuamente disparar la inestabilidad en la República poniendo en riesgo la paz en la República y en toda Bosnia. "Tomé esta decisión contra mi voluntad y sólo después de varias advertencias. No pude permitir que esta desestabilización continuara." El 10 de diciembre de 1997 se produce en Bonn la Reunión del Consejo de Implementación de la Paz de donde el Alto Representante deduce la extensión de sus poderes, basándose en este párrafo de la Declaración Final: "El Alto Representante fue encargado en la reunión de Sintra (Portugal) que forzara los tiempos límites impuestos y que hiciera recomendaciones y tomara medidas en casos de no cumplimiento. Se ha comprobado que este encargo ha sido el correcto y el Consejo respaldada la intención del Alto Representante de usar su autoridad completamente para facilitar la solución de las dificultades."

Impuso cuarenta y cinco decisiones, desde el diseño del papel moneda y la bandera al establecimiento de cortes municipales y cantonales, que consideró cruciales para el proceso de paz y la estabilidad de la zona. Apoyó la toma por parte de la policía internacional de las torres de transmisión en 1997 por lanzar proclamas nacionalistas que podían llegar a lanzar la chispa de la desinformación sobre la seca madera del fervor nacionalista. Creó y estableció una Comisión Independiente de Medios de Comunicación que puso orden en este área. Creó el Estado de Bosnia a través de la creación de la bandera, el escudo, el himno y la ley de la ciudadanía. Simplemente usaba los poderes que el Acuerdo de Dayton le había confiado. Por ejemplo, en el caso de la ley de ciudadanía envió la llamada Decisión imponiendo la ley de ciudadanía de Bosnia Herzegovina el 16 de diciembre de 1997 a la atención de la presidencia tripartita, solamente dos días después de expirado el plazo legal internacional. Invocando la autoridad a él confiada en el anejo 10 del Acuerdo de Paz y en el artículo XI del documento de Bonn, ponía en vigor la ley el primer día del año siguiente de manera provisional a la espera de que la Asamblea Parlamentaria cumpliera su obligación de promulgarla. En la misma, convocaba a los tres presidentes a una reunión en sus oficinas para implementar otras leyes de inmediato. Otras decisiones de fundamental importancia pero con menor contenido político fueron sobre destituciones de cargos públicos como presidentes municipales, de miembros de la Asamblea Nacional de la República, de alcaldes, en demandas de soldados contra la federación, en los derechos de propiedad de viviendas, el retorno de desplazados y refugiados y la reconciliación, la imposición de la ley de telecomunicaciones, eligiendo los miembros de la Comisión Independiente de Medios, de la Comisión de preparación de la ley electoral, la ley marco de privatización de empresas y bancos. En su despedida final ante la prensa en julio de 1999 se mostraba muy optimista sobre la situación que dejaba a su sucesor con respecto a la que él mismo heredó. Existía, en su privilegiada opinión, más reconciliación, más libertad de movimientos a través de las fronteras. Se despedía con tristeza por las muchas cosas por las que podría seguir luchando pero le debía a su familia un cargo más tranquilo como el de miembro del Parlamento Europeo. En cuanto a infraestructuras, las mismas ya habían alcanzado el nivel anterior a la guerra, aunque el desempleo rondaba el 40 % e incluso el 100% en el Este de la República de Serbia en Bosnia. La burocracia con reminiscencias comunistas convertía la inversión nacional y extranjera en Bosnia en una auténtica pesadilla. Señalaba como la tarea más ardua la propia recuperación económica que debía venir de la mano y el esfuerzo de los bosnios a los que la Comunidad Internacional no puede sustituir. Explícitamente argumentó en aquella ocasión: "Yo puedo tomar una ley, hacerla entrar en vigor, destituir a un alcalde o presidente de una entidad de su cargo pero no podemos hacer negocios en su nombre, negocios limpios sin corrupción con el pago de impuestos en un reforzado sistema judicial y de procuración de justicia." Deben aprender

los Bosnios a trabajar y competir en nuestro mundo moderno. Se siente frustrado por no haber logrado más rapidez en el retorno de los refugiados a áreas de minorías. Lo achaca al modelo Dayton de presencia débil de la Comunidad Internacional a diferencia de un Protectorado que tiene propia policía, sistema judicial, Fuerzas Armadas que protegen ese retorno. El modelo Dayton es el de la mano de ayuda, de colaborador intrusivo. Todas las partes del Acuerdo, Yugoslavia, Croacia, Bosnia Herzegovina deben permitir la vuelta de los desplazados y garantizarles las condiciones de seguridad de una vida digna, Croacia aceptando el retorno de los serbios que solían vivir allí. Todos deben cumplir con sus obligaciones en el retorno de refugiados. Cree que su sucesor, a pesar de las reticencias personales del mismo y de él mismo, tendrá, inevitablemente, que tomar decisiones difíciles cuando las autoridades locales fracasen en la puesta en marcha de medidas. El cambio de mentalidad es crucial pero toma tiempo, sobretodo después de una guerra civil. Toma tiempo la curación de heridas y casi más tiempo la traslación del motivo del voto electoral desde razones y opciones nacionalistas al voto por razones y opciones ideológicas. Estos eran los deseos de un funcionario internacional convertido en legítimo dictador temporal por la Comunidad Internacional hace cinco años en una de las áreas más inestables del mundo. El poder yacía ahí, sólo había que tomarlo.

Las siguientes preguntas son difíciles de contestar. ¿Corresponde a la Comunidad Internacional el papel de amparar, legalizar y legitimar estos actos de autoridad cuando todo lo demás no funciona?. ¿Era justo y ético dejar que las diferentes comunidades religiosas y étnicas de los Balcanes siguieran eliminándose en una limpieza étnica sin precedentes?. ¿No existe un desarrollo del derecho y la costumbre internacional junto con la justicia internacional que permite e incluso obliga a la Comunidad Internacional, canalizada a través de Naciones Unidas, a actuar en debido tiempo y en forma proporcionada para impedir la violación sistemática de los derechos humanos y del derecho humanitario en cualquier área del planeta?. En nombre y defensa del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Humanitario, la Comunidad Internacional ¿está obligada a actuar y a desconocer las barreras propias de la soberanía de la primera mitad del siglo XX y a reivindicar un derecho de ingerencia en los asuntos domésticos de una nación cuyas poblaciones se aniquilan entre sí?. Si la respuesta a todas estas incógnitas se nos antojaran afirmativas, la única alternativa válida era convertir al Alto Representante en un dictador hasta que las partes alcanzaran la suficiente madurez como para decidir por sí mismas. ¿Es este mismo esquema trasladable a lo que ocurre en Irak desde meses atrás? La agresión de la coalición estadounidense británica canadiense no tenía fundamentos reales de que la paz y estabilidad mundial estuvieran en peligro por armas de destrucción masiva nunca encontradas. El derrocamiento de un tirano sería motivo para intervenir en gran parte de la Comunidad Internacional. La situación ha sido avalada por Naciones Unidas pero el poder real pertenecerá y seguirá perteneciendo, mientras sigan cientos de miles de soldados estadounidenses en territorio iraquí, a los EEUU que se apresuraron a ganar la guerra pero se enfrentan ahora a batallas de guerrillas.

En aquel tiempo, Clinton logró encerrar en una sala de negociaciones de un lugar de Norteamérica a tres dictadores y tirar la llave hasta que no concluyeran un acuerdo de paz supervisado por la Comunidad Internacional. Lo logró. De los tres gobernantes autoritarios, sólo uno permanece con vida, encerrado y procesado en la prisión del Tribunal Penal Internacional de la Antigua Yugoslavia. Los otros dos, sólo su muerte física les salvó de correr la misma suerte. El dictador iraquí fue derrocado por una coalición al margen de Naciones Unidas y sepultado en vida hasta que se le siga un juicio por las atrocidades cometidas por autoridades judiciales iraquíes criadas en los EEUU.

Cuándo Naciones Unidas se haga cargo total de la situación y una vez enjuagada la ilegitimidad inicial, ¿podrá nombrar un Alto Representante que vele por la estabilidad política y social de un país donde la vida y la religión van tan unidas? ¿Es ético acallar transitoriamente unas diferencias étnicas y religiosas tan agudas para intentar moldear y crear una nación viable en el futuro? ¿Es ético el ejercicio absoluto del poder por la Comunidad Internacional o se estaría convirtiendo la misma en dictador encubierto?