

Área: EEUU y el Diálogo Transatlántico / Organismos Internacionales- ARI Nº 200/2004 (Trad. Inglés)
Fecha 20/01/2005



La reforma de la ONU y los intereses nacionales de Estados Unidos

Soeren Kern *

Tema: El pasado 2 de diciembre, el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, hizo público el esperado informe sobre la reforma interna de la organización

Resumen: El informe presentado por Kofi Annan el pasado 2 de diciembre propone una reestructuración de la ONU con el propósito de que sea más eficaz y equitativa. Las numerosas propuestas presentadas cubren un amplio abanico temático: desde la proliferación nuclear hasta la amenaza de pandemias inminentes. Sin embargo, el grueso del debate sobre el futuro de la ONU gira en torno a la cuestión del poder e influencia de Estados Unidos. En efecto, el informe incluye propuestas cuyo objeto es contener el uso de la fuerza militar estadounidense. Ello jugará a favor de influyentes voces de la política norteamericana en contra de la ONU, con el resultado de que serán muy pocas –o ninguna– las propuestas que se llevarán a cabo

Análisis: El informe del Grupo de Alto Nivel de la ONU, titulado “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”, constituye el proyecto más exhaustivo que se ha realizado en los 59 años de historia de la organización con el fin de introducir cambios. El informe ha sido elaborado por un grupo de 16 expertos independientes designados por el Secretario General, Kofi Annan, con objeto de evaluar las actuales amenazas con que debe enfrentarse el mundo, además de recomendar los cambios que la ONU podría llevar a cabo para combatirlas. El informe, de 95 páginas de extensión, recoge 101 propuestas para abordar seis áreas identificadas como los principales desafíos a la seguridad: la continuada pobreza y la degradación del medio ambiente, las guerras civiles, los conflictos entre Estados, el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva y la delincuencia organizada.

La mayor parte de la atención ha recaído en la propuesta de ampliación (que no implica reforma) del Consejo de Seguridad de la ONU, aumentando de 15 a 24 el número de países que lo integran. El informe es más pragmático que atrevido al sugerir dos modelos de ampliación: uno contempla seis nuevos miembros permanentes y tres miembros no-permanentes adicionales; el otro daría al Consejo de Seguridad nueve puestos nuevos, todos ellos no-permanentes. No obstante, ninguna de las dos opciones ampliaría el poder de veto más allá de los cinco actuales miembros permanentes (P5) del Consejo de Seguridad, una cuestión que sin duda alguna agudizará el debate en la Asamblea General.

* Soeren Kern, Investigador Principal, Área de EEUU y Diálogo Transatlántico, Real Instituto Elcano

Los candidatos a un puesto permanente en el Consejo de Seguridad ampliado ya se están preparando: Brasil, Alemania, India y Japón han acordado entre sí que todos ellos deberían ser miembros permanentes. Ahora bien, cada uno cuenta con oponentes, y los países excluidos no estarán satisfechos. Tanto Argentina como México cuestionan el hecho de que Brasil deba ser el representante de América Latina en el Consejo. Pakistán, como era de esperar, tiene dudas sobre la reivindicación de la India, mientras que China y Corea del Sur cuestionan en igual medida la demanda de Japón. A Italia le preocupa que Alemania pase a ser miembro permanente, puesto que entonces Italia se convertiría en el único país europeo importante sin un puesto permanente. El Grupo exige un equilibrio geográfico; ahora bien, ¿qué país debería representar el mundo musulmán? ¿Y qué sucede con África? ¿Y por qué China debería tener derecho de veto si India no lo tiene? En efecto, no cabe ninguna duda de que los intentos por reformar el Consejo de Seguridad reavivarán eternas rivalidades nacionales y regionales; teniendo en cuenta la susceptibilidad política que despierta la ampliación, es posible que ningún cambio llegue a ser viable.

En cualquier caso, tras la invasión de Irak por parte de EEUU sin la aprobación de la ONU, el debate sobre la credibilidad del Consejo de Seguridad va mucho más allá de la cuestión de la representación adecuada, centrándose en la capacidad del Consejo de Seguridad para frenar el poder de EEUU. A tal efecto, el informe propone llevar la doctrina de lo que denomina “actuar anticipadamente en legítima defensa” (que incluye evitar y prevenir) al terreno de la seguridad colectiva autorizada por la ONU. El Grupo sostiene que, en el futuro, si existen buenos argumentos para llevar a cabo una acción militar preventiva, habría que presentarlos ante el Consejo de Seguridad. Si éste rechaza la autorización de un ataque, entonces, según explica el informe, los países tendrán que utilizar la persuasión, la negociación, la disuasión y la contención. El Grupo, en un claro mensaje post-Irak dirigido a los EEUU afirma: “A quienes dicha respuesta suscita impaciencia hay que decirles que, en un mundo lleno de posibles amenazas, el riesgo para el orden mundial simplemente es demasiado elevado como para aceptar la legitimidad de la acción preventiva unilateral”. Cualquier presidente estadounidense rechazaría este tipo de palabrería bienintencionada. Es más, las consideraciones políticas de carácter nacional garantizan que EEUU continuará insistiendo en que sus propios intereses tengan prioridad sobre el derecho internacional.

Con todo, el obstáculo clave para llevar a cabo una verdadera reforma de la ONU sigue siendo el mismo: el veto decisivo –un único voto de bloqueo que tenga más peso que cualquier mayoría– al que los P5 ni renunciarán ni estarán dispuestos a compartir. Si bien actualmente las decisiones del Consejo de Seguridad se toman con arreglo al voto afirmativo de 9 de los 15 miembros, el poder de vetar cualquier decisión permite a los P5 no sólo bloquear una acción que comprometa sus intereses sino que, además, les sitúa en una situación privilegiada para recompensar a los amigos y castigar a los enemigos. No es probable que los P5 cedan su posición preeminente en la política internacional. De hecho, el propio interés que representa el veto seguirá determinando si el Consejo de Seguridad actúa o no cuando se produzca la próxima crisis.

También existe otro factor que difícilmente cambiará: el papel fundamental que desempeña EEUU en el éxito o fracaso de la ONU. Los sentimientos de EEUU hacia la ONU han sido realmente ambivalentes desde que se fundara la organización en 1945, y está claro que las nuevas propuestas de reforma los perpetuarán. Además, la incapacidad de Estados Unidos para llegar a convencer al Consejo de Seguridad de que aprobara una acción militar en Irak marcó un momento decisivo en las relaciones entre EEUU y la ONU, haciendo que definitivamente muchos norteamericanos se volvieran en contra de la organización.

De hecho, los detractores no han tardado en calificar las propuestas de reforma como otra quimera de la ONU. Además, al hacer hincapié en el monumental escándalo de Petróleo por Alimentos como símbolo de la incompetencia de la organización, han lanzado un feroz contraataque político para desacreditar a la ONU y refutar el informe (que curiosamente carece de propuestas para abordar la negligencia de la organización). Tal y como observa una fuente de Washington: “A la ONU le ha llegado su turno. Ahora le están pasando factura por no haber cooperado en Irak”. En California, un grupo denominado *Move America Forward* ha lanzado una campaña televisiva a favor de la expulsión de la ONU de EEUU. Y algunos miembros del Congreso han llegado incluso a exigir abiertamente la dimisión (*resignation*) del Secretario General. Por el momento, Annan dice que se ha “resignado... a pasarlo bien”. También se ha comprometido a que este 2005 sea un “año de cambios”, pero parece poco probable que vaya a ser así. Estados Unidos hará la vida imposible a Annan, presionándole para que actúe más como un secretario y menos como un general.

EEUU y la ONU: ¿Qué salió mal?

El nombre de “Naciones Unidas” fue acuñado por el presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt. Se utilizó por primera vez en la “Declaración de las Naciones Unidas” de 1 de enero de 1942, cuando 26 países se comprometieron a proseguir juntos la lucha contra las potencias del Eje.

Roosevelt se sintió decepcionado cuando en 1920 el Senado no ratificó el ingreso de Estados Unidos en la Sociedad de Naciones y estaba resuelto a no repetir los errores del pasado. Así, comenzó a planificar el orden internacional de la posguerra antes de que la guerra hubiera terminado. Cuando empezó a emerger el nuevo orden, Roosevelt concibió una futura organización mundial arraigada en la *realpolitik*, gobernada por una hegemonía de cuatro grandes potencias: Estados Unidos, el Reino Unido, la Unión Soviética y China, también conocidas como los “Cuatro Gendarmes”.

Roosevelt y sus asesores dividieron deliberadamente los derechos y funciones de los miembros mediante el establecimiento de una Asamblea General universal, que se encargaría de las funciones de carácter más general, y de un Consejo de Seguridad restringido, que tendría autoridad para mantener la paz y la seguridad. La unanimidad entre las grandes potencias constituía un requisito previo para la intervención. Se optó por este modelo para que contrastara con el Consejo de la Sociedad de Naciones, un comité ejecutivo general que asumía todas las funciones de la organización y que había fracasado en el terreno de la seguridad porque exigía el acuerdo unánime entre todos los Estados.

La única cuestión que le quedaba por resolver a Roosevelt era si el futuro Consejo de Seguridad de la ONU podría obligar a las tropas estadounidenses a luchar por la paz y la seguridad internacionales en contra de su voluntad. Más concretamente, ¿reemplazaría la Carta de la ONU la constitución de EEUU? El veto americano en el Consejo de Seguridad fue diseñado para garantizar que no fuera así. Hacia el final de la guerra, representantes de 50 países se reunieron en San Francisco en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional para redactar la Carta de las Naciones Unidas. La Carta se firmó el 26 de junio de 1945; el Senado de Estados Unidos la ratificó dos semanas después.

Roosevelt no previó que, apenas un año más tarde, los pilares de la Carta de la ONU y la unanimidad de los P5 resultaron inviables debido a lo que se convertiría en los 40 años de la Guerra Fría. Así, la primera reclamación ante el Consejo de Seguridad, en marzo de 1946, se refería a la crisis en Irán. Giraba en torno a la cuestión de si la Unión Soviética retiraría sus tropas del norte de Irán según lo convenido previamente. En 1942, la Unión Soviética y el Reino Unido habían enviado tropas al norte y al sur de Irán,

respectivamente, para bloquear un posible avance alemán y proteger el petróleo iraní. Las tropas debían ser retiradas seis meses después del fin de las hostilidades, pero transcurrido ese plazo todavía no se había hecho efectivo el cumplimiento del acuerdo.

Aunque la crisis de Irán finalmente se resolvió en diciembre de 1946, rápidamente le siguieron acusaciones soviéticas contra las potencias coloniales europeas. Cuando representantes soviéticos boicotearon la ONU, desde enero hasta agosto de 1950, su ausencia permitió la intervención de las fuerzas militares de la ONU en Corea. El Consejo de Seguridad se había convertido en un campo de batalla para el conflicto este-oeste. No obstante, en lo concerniente a cuestiones fundamentales relacionadas con la Guerra Fría, la ONU desempeñaba un papel totalmente secundario; su misión principal residía en contener conflictos regionales y evitar que desencadenaran una confrontación mayor entre Estados Unidos y la Unión Soviética.

Mientras tanto, el terremoto geopolítico denominado descolonización generó otros efectos imprevistos en las relaciones entre EEUU y la ONU. Con la resultante afluencia de Estados miembros que acababan de conseguir su independencia, el número de países que integraban la ONU aumentó considerablemente, pasando de 51 miembros en 1945 a 114 en 1963. Ello cambió de forma radical el equilibrio de votos de la organización, así como sus prioridades. Dada la manifiesta poca representación que poseía la nueva mayoría de África y Asia, el acuerdo inicial entre “caballeros” acerca de la distribución geográfica de puestos no permanentes en el Consejo de Seguridad a favor de Europa y de América Latina dejó de ser viable.

A principios de la década de los setenta, el denominado Tercer Mundo gozaba de una mayoría de voto en la Asamblea General, no temiendo utilizarla para apoyar causas a menudo radicales y antioccidentales. Ello contribuyó, más que cualquier otro factor, al continuo desencanto de Estados Unidos con la ONU. Agrupándose en bloques tales como el Movimiento No Alineado y el Grupo de los 77, el Tercer Mundo no sólo abogó por un “nuevo orden económico internacional” neomarxista. Su campaña para equiparar el sionismo con el racismo y otros prejuicios anti-israelíes similares desencadenó una creciente hostilidad en Washington, destruyendo el apoyo bipartidista del Congreso de EEUU, que había constituido uno de los principales pilares de la ONU. En opinión de muchos norteamericanos, la ONU se había convertido en un sórdido circo.

De entre los aspectos positivos destaca el hecho de que la Guerra Fría impidió el resurgimiento del aislacionismo de EEUU. De hecho, la amenaza soviética dio lugar a una nueva forma de internacionalismo norteamericano, incluyendo la consolidación de alianzas de seguridad como la OTAN, que hoy en día se aproxima mucho más que la ONU al concepto original de Roosevelt sobre seguridad colectiva (de hecho, el modelo de la OTAN en Kosovo sugiere que en el mundo real, cuando el Consejo de Seguridad no puede llegar a un acuerdo sobre la intervención, los Estados pueden elegir entre intervenir de manera independiente, o no actuar en absoluto). Además, EEUU nunca regresará al aislacionismo clásico de George Washington que recomendaba mantenerse lejos de “alianzas y enredos”. Al contrario, seguirá aceptando compromisos internacionales, políticos, económicos y militares sin precedentes en su historia. No obstante, esta implicación se basa en el supuesto de que otros países procedan según lo que diga EEUU.

Algunos analistas arguyen que el final de la Guerra Fría dio lugar a una nueva forma de aislacionismo estadounidense conocido como unilateralismo. Pero EEUU se incorporó a la era de la post-Guerra Fría con una actitud claramente multilateralista. El presidente George H.W. Bush habló de “un nuevo orden mundial” y la secretaria de Estado de EEUU, Madeleine Albright, habló de un “multilateralismo afirmativo”. El éxito de la operación “Tormenta del Desierto” contra Irak había demostrado que cuando se trataba

de cuestiones cruciales, el Consejo de Seguridad de la ONU podía acordar tomar medidas. Esta época dorada de la organización se caracterizó por una proliferación de misiones de la ONU por todo el mundo. Por otra parte, entre 1990 y 2000, el Consejo de Seguridad, guiado por EEUU, comprometió a la ONU a implicarse en más de 20 operaciones de mantenimiento de paz, incluyendo, entre otros países, Angola, Bosnia, Camboya, Georgia, Haití, Mozambique, Somalia y otros. Esta cifra excede el número total de operaciones emprendidas en los 45 años anteriores.

Ahora bien, el rendimiento de la ONU durante el período de “multilateralismo afirmativo” de la década de los noventa fue muy irregular. Tres de sus nuevas operaciones –Bosnia, Ruanda y Somalia– se tradujeron en espectaculares fracasos. Estas intervenciones resultaron inviables porque diferían considerablemente de los tradicionales mandatos de las operaciones de mantenimiento de paz de la ONU durante la Guerra Fría. Dichas misiones no permitían el uso de la fuerza y normalmente guardaban relación con conflictos entre Estados que consentían la intervención de la organización. En cambio, las misiones post-Guerra Fría eran armadas y conllevaban alcanzar acuerdos, no con Estados, sino con clanes, facciones o señores de la guerra, a menudo en el marco de un solo país. Asimismo, el consenso político sobre cuestiones conflictivas, como Bosnia –y ahora Irak–, solía ser tan difícil de mantener en el Consejo de Seguridad que sus resoluciones se convertían en inadecuadas e ineficaces.

En este contexto, la intervención en Somalia constituyó un punto de inflexión para la ONU; para EEUU, el episodio marcó el final del “multilateralismo afirmativo” a través de dicha institución. A raíz de los subsiguientes fracasos en Bosnia y Ruanda, la credibilidad de la ONU como una fuerza práctica para la paz y la seguridad se redujo hasta casi convertirse en irrelevante. La incapacidad del Consejo de Seguridad para alcanzar un consenso sobre Irak fue una acusación definitiva de multilateralismo disfuncional. En un mundo en el que EEUU es la principal potencia política, militar y económica, muchos norteamericanos se atreverían a afirmar que una hegemonía estadounidense benévola ahorraría muchos problemas y probablemente resultaría más eficiente que cualquier forma de acción internacional.

El día en que EEUU invadió Irak, en febrero de 2003, Richard Perle, un destacado asesor neoconservador del Pentágono, escribió un artículo para *The Guardian* en el que celebraba el fin de la “fantasía de la ONU como la base de un nuevo orden mundial”. En su opinión, confiar en el Consejo de Seguridad para asegurar el orden mundial y el derecho internacional era “una idea peligrosamente errónea que conduce inexorablemente a poner importantes decisiones morales, e incluso existenciales y político-militares, en manos de países como Siria, Camerún, Angola, Rusia, China y Francia”.

Reconociendo esta derivación hacia la “irrelevancia”, Annan declaró que la ONU había llegado “a una bifurcación”, afirmando que “éste puede ser un momento no menos decisivo que cuando se fundaron las Naciones Unidas en 1945”. Así, emplazó a su comisión independiente a redactar un proyecto para la introducción de cambios.

¿“Super-Size Me”?

En octubre de 1947, sólo dos años después de la ratificación de la Carta de la ONU, el Senado de EEUU elaboró un informe sobre la ONU en el que se evidenciaban serios problemas de solapamiento, duplicación de labores, débil coordinación, proliferación de documentos y de mandatos y una remuneración excesivamente generosa del personal. Desde entonces, tales problemas han conformado la base de la agenda de reforma.

Así, la reforma se ha convertido en uno de los cometidos principales del sistema de la ONU. Numerosas comisiones independientes, estudios gubernamentales y académicos independientes han sugerido centenares de propuestas, estudios de gestión, revisiones de políticas e ideas para emprender la reforma, todo ello con el propósito de que la ONU funcione mejor, decida más justamente o modifique su mandato. En realidad, cada década, la ONU ha intentado llevar a cabo importantes cambios organizativos: 1953-1956, 1964-1966, 1974-1977, 1985-1986, 1992-1996, 1998-2000 y 2002-presente. Las cuestiones financieras, administrativas y de personal han sido objeto de tantas campañas de reforma y de recortes de gastos a lo largo del tiempo, que, según una fuente de la ONU, la reforma más útil consistiría en declarar una moratoria de la propia reforma, de modo que los empleados de la ONU pudieran regresar a las tareas que les han sido encomendadas.

Las reformas más difíciles de emprender son las que exigen enmiendas de la Carta de las Naciones Unidas. Ello obedece a que los P5 situaron muy alto el listón político para la introducción de modificaciones. Argumentando que su unidad era fundamental para que la ONU obtuviera mejores resultados que la Sociedad de Naciones, los P5 insistieron en tener derechos de veto individuales sobre cualquier enmienda de la Carta. Como resultado de ello, desde el año 1945, ésta sólo se ha enmendado en tres ocasiones: el Consejo de Seguridad se ha ampliado una vez, y el Consejo Económico y Social dos veces. En la práctica, ha resultado casi imposible una mayor ampliación del Consejo de Seguridad y/o su diversificación.

Ahora bien, los partidarios de ampliar el número y la extensión geográfica de los miembros permanentes tienen que enfrentarse a un dilema: ¿deberían los miembros permanentes adicionales, en nombre de la equidad, recibir el mismo poder de veto que –según opinan los críticos– tanto está debilitando el trabajo del Consejo de Seguridad? ¿Acaso un Consejo de Seguridad integrado por ocho o diez miembros permanentes no estaría incluso más limitado en términos de dónde poder actuar? ¿Acaso no sería el denominador común para la intervención del Consejo de Seguridad incluso menor en la mayoría de los casos? ¿La parálisis política resultante mejoraría realmente la credibilidad del Consejo de Seguridad y serviría a los intereses más amplios del multilateralismo?

EEUU ha manifestado en repetidas ocasiones que desea un cambio en el comportamiento del Consejo de Seguridad –más que una ampliación del número de países que lo integran–, con el fin de preservar y mejorar su credibilidad. En efecto, la ampliación del Consejo de Seguridad no resolverá su debilidad principal, que consiste en depender casi de forma exclusiva del poder militar de EEUU. El presidente George W. Bush, en su discurso a la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2002 afirmó: “Creamos el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas con el fin de que –a diferencia de lo que ocurría con la Sociedad de Naciones– nuestras deliberaciones fuesen algo más que simples conversaciones y que las resoluciones que tomáramos fuesen, también, algo más que meros deseos”. Posteriormente añadió: “el objetivo de la ONU y de otras instituciones debe ser el de garantizar la seguridad colectiva, en lugar de mantener un debate interminable”. Asimismo, advirtió del peligro que corría la ONU de convertirse en una organización irrelevante.

¿La Organización de las Naciones Unidas contra Israel?

En muchos sentidos, la ONU no ha colmado las esperanzas de sus fundadores, y no por causa de su personal, sino de sus miembros. Otorgar la misma validez a las opiniones de los países democráticos que a las de aquéllos que no son democráticos crea una tensión inherente que socava una toma de decisiones eficaz. Uno de los principales factores que determina los fracasos de la ONU es el hecho de que esté integrada por regímenes despóticos que violan sistemáticamente los principios fundacionales de la organización. Igualmente, según el prestigioso *think-tank* con sede en Washington, Freedom House,

sólo se consideran democráticos 85 de los 191 países representados en la ONU. Por si eso no bastara, en agosto de 2002, Siria, que el Departamento de Estado de EEUU considera como Estado patrocinador del terrorismo, asumió la presidencia del Consejo de Seguridad.

Donde el fracaso del ideal de Roosevelt se hace más manifiesto es en la obsesión de la ONU con Israel. Si bien Israel fue creado por la ONU y es la única democracia en Oriente Medio, la ONU se ha convertido en un foro para los ataques implacables contra Israel y el nacionalismo judío. Ésta es la principal razón por la que tantos norteamericanos desestiman la legitimidad de la institución e intentan enérgicamente amortiguar su influencia. Obviamente, las políticas de Israel constituyen un blanco legítimo para la crítica en toda regla. No obstante, la situación ha alcanzado unas proporciones absurdas: hay 22 miembros de la Liga Árabe, 56 miembros de la Conferencia Islámica (que defienden el terrorismo como derecho) y 106 países no democráticos. Esta mayoría automática en la ONU se ha explotado hasta el punto de que el 40% de las resoluciones votadas cada año por la Asamblea General condenan a Israel. Ello impulsó al Departamento de Estado a advertir en septiembre de 2004 que EEUU comenzaría a bloquear tales resoluciones. Actualmente, algunos miembros del Congreso de EEUU están haciendo un llamamiento para que las naciones democráticas organicen un "caucus democrático" en el seno de la ONU, que directamente pasara por encima de la Asamblea General. También hay quienes están impulsando la creación de una Comunidad de Democracias como sustituto de la propia ONU.

El hecho de practicar una política de doble rasero con Israel también constituye la regla y no la excepción en la Comisión de los Derechos Humanos (CDH) de la ONU. Algunos de los regímenes más crueles del mundo están representados de forma desproporcionada entre los 53 países que integran la CDH. Durante los últimos 40 años, casi el 30% de las resoluciones aprobadas por la CDH para condenar Estados específicos han ido dirigidas a Israel, que también se distingue por ser el único Estado al que la Comisión ha dedicado un apartado completo en su agenda. En presentaciones a la CDH, los delegados palestinos han ideado en más de una ocasión nuevas variantes del "libelo de sangre" o "crimen ritual" de la Edad Media, acusando a los israelíes de, por ejemplo, tener que matar a árabes para observar adecuadamente el *Yom Kippur*, así como de inyectar sangre con el virus del Sida a niños palestinos. En este contexto, Annan ha reprobado a la CDH por crear "un déficit de legitimidad que siembra dudas con respecto a la reputación global de la ONU".

Sin embargo, a los ojos de muchos norteamericanos, la Asamblea General ha perdido toda su credibilidad al negarse a adoptar una clara postura contra la tragedia que se está desarrollando en la región de Darfur, en Sudán. El embajador estadounidense ante la ONU, John Danforth, indignado porque la Asamblea General no había aprobado una resolución crítica sobre los abusos de los derechos humanos en Darfur, presentó su dimisión cinco meses después de haber ocupado su cargo. "Me preocupa que la Asamblea General sea esencialmente un lugar donde 191 países formulan declaraciones que no resultan muy útiles para la resolución de problemas a nivel mundial", afirmó Danforth. El ex senador estadounidense estaba indignado "porque tenemos que trabajar muy duramente para plasmar tales declaraciones en un lenguaje que pueda contar con el apoyo de todo el mundo, y al final no conseguimos nada claro y rotundo", añadió el embajador Abdallah Baali de Argelia, presidente del Consejo de Seguridad. Un comentarista estadounidense resumió el clima bipartidista existente en Washington: "actualmente, la ONU está dominada por naciones del Tercer Mundo cuyos valores son tan distintos de los nuestros que ni tan siquiera se opondrán al genocidio que se está perpetrando en Sudán".

La reforma de la ONU y los intereses de Estados Unidos

El unilateralismo ha emergido como la cuestión más conflictiva de la política internacional. Muchos analistas establecen un vínculo entre el unilateralismo norteamericano y la aparición de la unipolaridad al final de la Guerra Fría. Sin embargo, los mandatos al término de la Guerra Fría de George H.W. Bush y Bill Clinton estuvieron marcados por el activismo multilateral en la economía, el control de armamento y la no proliferación, así como por otras cuestiones relativas al orden mundial que nunca antes se habían dado en la historia.

El acercamiento de EEUU al unilateralismo comenzó a mediados de la década de los noventa, cuando los europeos empezaron a oponerse a un modelo concreto de multilateralismo norteamericano que, en su opinión, promovía los intereses de la unipolaridad. El modelo rival de multilateralismo europeo intenta restablecer la multipolaridad. En efecto, el modelo de multilateralismo europeo intenta poner a las instituciones multilaterales en contra del poder principal con objeto de desafiar su hegemonía. La oposición de EEUU a esta clase de multilateralismo adopta la forma del unilateralismo.

Por ejemplo, los europeos se cuestionan por qué EEUU se opone a la Corte Penal Internacional (CPI). EEUU se pregunta por qué la CPI, que no ha sido aprobada por el Consejo de Seguridad de la ONU y es rechazada por los tres países más grandes del mundo (China, India y EEUU) debería ser considerada como multilateral. ¿Acaso es justo tildar de unilateralista a un Estado que únicamente está ejercitando su derecho soberano tradicional a no firmar tal tratado?

Por otra parte, mientras que el unilateralismo estadounidense suele relacionarse con un ataque a la ONU, muchos de los supuestos defensores del multilateralismo adoptan un enfoque esencialmente táctico con respecto a dicha institución, socavando así su autoridad y eficacia. Así, muchas negociaciones multilaterales se han convertido en sustitutos de campos de batalla a través de los cuales las potencias intermedias intentan debilitar el poder e influencia de EEUU.

Como resultado de ello, durante largo tiempo numerosos países han visto frustradas sus ambiciones de ingresar en un Consejo de Seguridad ampliado debido a la oposición de EEUU a la ampliación. Además, la evidencia proporcionada por el Departamento de Estado de EEUU corrobora que la ampliación del Consejo de Seguridad socavaría los intereses de EEUU. En informes presentados regularmente ante el Congreso de EEUU, el Departamento de Estado identifica una serie de "cuestiones importantes" que guardan relación con las prioridades de la política exterior de EEUU, y registra cómo ha votado cada país en la ONU con respecto a tales cuestiones. Por lo general, coincidiendo con sus votos, los candidatos que aspiran a conseguir un puesto permanente en el Consejo de Seguridad suelen presentar un pésimo historial de apoyo a las prioridades de EEUU.

Conforme a estas pautas de votación, sería lógico pensar que en un Consejo de Seguridad ampliado, las prioridades de la política exterior de EEUU deberían hacer frente a una oposición aún mayor de la actual. El promedio general de la coincidencia de voto con EEUU por parte de todos los miembros de la ONU en 2003 fue del 25,5%, próximo al promedio de coincidencia de 2002 (31,2%), pero perceptiblemente inferior al 43,0% de 2000, reflejando una tendencia general a la baja desde 1995, cuando la coincidencia de voto fue del 50,6%.

Sin embargo, en general, en el año 2003 se dio un descenso en la coincidencia de voto con EEUU, incluso entre amigos y aliados. El promedio de los niveles de coincidencia entre los miembros del Grupo de Europa Occidental y Otros Estados (incluyendo a EEUU y Canadá) fue del 46,1% en 2003, lo que representa un descenso con respecto al 49,9%

de 2002, el 54,4% de 2001, el 61,5% de 2000, el 67,1% de 1999, el 65,2% de 1998 y el 70,9% de 1997. También se ha producido una creciente divergencia entre EEUU y la UE, que con un 45,5% se situó por debajo del 49,5% de 2002, el 53,5% de 2001, el 62,5% de 2000, el 68,5% de 1999, el 66,7% de 1998 y el 73,0% de 1997.

La coincidencia de voto del Grupo de Europa Oriental también descendió en 2003, con un promedio del 38,7%, lo que supone un descenso en comparación con el 43,7% de 2002, el 48,8% de 2001, el 58,0% de 2000, el 61,7% de 1999 y 1998, y el 68,6% de 1997 y 1996. Tras el meteórico aumento en la coincidencia de voto con EEUU del último grupo, inmediatamente después de la disolución del bloque soviético, se mantuvo en línea con el nivel de coincidencia de los países de Europa Occidental antes de su descenso en los últimos seis años. La OTAN y los países nórdicos también disminuyeron su coincidencia de voto con EEUU, continuando la inversión de la tendencia al alza de finales de la década de los noventa. Los Grupos Africano y Asiático, la Conferencia Islámica, el Movimiento No Alineado, y el Grupo América Latina y del Caribe disminuyeron su coincidencia de voto con EEUU.

Resulta tentador culpar a la política norteamericana y al unilateralismo de EEUU de muchos de los problemas de la ONU, pero la retórica neoconservadora en contra de la organización explota los sentimientos profundamente arraigados en todo el espectro político norteamericano de que la ONU debería ser una organización internacional, no un Gobierno supranacional. En términos generales, muchos estadounidenses consideran poco razonable esperar que un país con la posición dominante que ahora disfruta EEUU se adhiera a los principios multilaterales de la ONU. ¿Por qué debería permitir una nación que su visión se vea entorpecida por países más pequeños que no comparten sus valores? El excepcionalismo norteamericano sólo hace más difícil aceptar el autocontrol que conlleva la toma de decisiones colectiva. Al fin y al cabo, pese a todo lo debatido acerca de la creciente importancia del poder blando, el poder militar sigue siendo la moneda fuerte de la política internacional.

¿Significa ello que EEUU abandonará la ONU? No. Gracias a su poder, EEUU puede elegir entre actuar unilateralmente o multilateralmente. Además, EEUU seguirá actuando multilateralmente cuando ello favorezca sus intereses nacionales, en especial cuando el Consejo de Seguridad actúe como multiplicador de su potencia. No obstante, la estrategia de seguridad nacional de la Administración Bush es muy clara al respecto: “estaremos preparados para actuar por nuestra cuenta cuando nuestros intereses y responsabilidades así lo exijan”. En resumen, la Administración Bush, –o cualquier otra Administración estadounidense– nunca permitirá que las instituciones internacionales limiten aquellas acciones que EEUU estime necesarias para su seguridad nacional. En efecto, la mayoría de los norteamericanos considera que la única manera de frenar con eficacia el poder de EEUU es mediante el voto del electorado norteamericano. Además, reeligieron a George W. Bush por un amplio margen.

Conclusión: En esencia, la ONU es un organismo político, y sólo es tan eficaz como sus Estados miembros quieran que sea. Todo el mundo coincide en que la ONU necesita una reforma, pero existen profundos desacuerdos sobre qué clase de reforma se precisa y con qué fin. EEUU desea que el Consejo de Seguridad sea más eficiente, sin embargo, un Consejo de Seguridad ampliado será todavía más difícil de manejar de lo que ya es. La ONU se creó como instrumento para proyectar el poder de EEUU, pero ahora las nuevas propuestas intentan modificar el papel de la ONU para evitar que su miembro más poderoso utilice la fuerza contra naciones sin escrúpulos que apoyan el terrorismo. Pese a la abundante retórica bienintencionada, la obsesión existente respecto a la soberanía nacional todavía disuade a los Gobiernos de hacer que el derecho internacional y la autoridad sean una realidad factible. Las diferencias y realidades políticas en torno a ellas resaltan la ausencia de un consenso internacional y explican por

qué la lucha por la reforma y por el futuro de la ONU dista mucho de haber llegado a su fin. Por el momento, el Consejo de Seguridad seguirá rigiéndose por la regla de oro: quien tiene el oro es quien dicta las reglas.

Soeren Kern, Investigador Principal, Área de EEUU y Diálogo Transatlántico, Real Instituto Elcano