

1552
Ruy

Manuela Mesa y Mabel González Bustelo
(coordinadoras)

Escenarios de conflicto Irak y el desorden mundial

ANUARIO CIP
2004

finem
CIP
Centro de
Investigación
para la Paz

Icaria ✿ editorial

II. VUELVE LA BATALLA POR LA REFORMA DE LA ONU

*José Manuel Pureza**

Naciones Unidas fue la víctima principal de la guerra contra Irak. No fue sólo una víctima colateral. La guerra contra Irak fue, de algún modo, una guerra contra Naciones Unidas y así fue asumida por parte del *establishment* neoconservador de Washington. Hay una contradicción profunda entre la lógica y los principios de gobierno global establecidos en la Carta de la ONU y el perfil del ejercicio del superpoder por la Administración Bush desde el 11 de septiembre de 2001. Ésta parte de dos supuestos esenciales. El primero, que el mundo es más peligroso que nunca. La proliferación de estados frágiles y colapsados, algunos de ellos transformados en parias (*rogue states*) crea condiciones de abrigo para grupos terroristas, extremadamente difíciles de controlar y que pretenden materializar su resentimiento antimoderno (o *antiamericano*) usando armamento estratégico que actualmente es fácil de obtener de contrabando, en su versión «para pobres» (químico, bacteriológico), o «para ricos» (nuclear). La única forma de combatir esta nueva amenaza es atacarlos preventivamente, sin esperar a que se concreten sus actos. El segundo supuesto es resultante directo del primero: Estados Unidos, como potencia vencedora de la Guerra Fría, debe erigirse como baluarte de la civilización demo-liberal y encarar, como tarea indeclinable, la destrucción de esa amenaza difusa. Esta tarea debe ser desempeñada cueste lo que cueste, si es posible acompañado pero solo si es necesario. La oposición al multilateralismo de la ONU por parte de los con-

* José Manuel Pureza es profesor de la Facultad de Economía de la Universidad de Coimbra y director del Núcleo de Estudos de Paz (NEP), Centro de Estudos Sociais, Universidad de Coimbra. Traducción: Elsa Velasco.

servadores estadounidenses no es reciente. Al contrario, es consecuente con un discurso marcadamente unilateralista desarrollado hace mucho por la intelectualidad conservadora estadounidense y por sus portavoces en las instituciones de poder.

Ésta fue sólo la primera de las dos muertes de Naciones Unidas en la guerra contra Irak. La otra la simboliza el atentado de Bagdad, que tuvo como víctimas a miembros de la misión en Irak, entre ellos el representante del Secretario General, Sergio Vieira de Mello. Ese atentado fue la expresión de que, paradójicamente, se sigue viendo a Naciones Unidas como un instrumento al servicio de las potencias dominantes y de sus intereses. La actual agenda de la organización —determinada por un concepto ambicioso y estructural de paz y seguridad, en el que las tareas de construcción nacional (*nation-building*) y de construcción de estados (*state-building*) son decisivas y crecientes— la hace vulnerable y la expone a críticas de este género, sobre todo cuando la coacción material, humana y estratégica en el terreno implica que la autonomía en relación a los estados más fuertes sea escasa. Por estúpido e irracional que haya sido, como lo es cualquier atentado terrorista, el atentado de Bagdad debe ser visto como otro desafío para la renovación de la ONU y para el refuerzo de su legitimidad, representatividad y autonomía.

¿Para qué sirve y para qué no sirve la ONU?

La Carta de la ONU es un producto del compromiso entre idealistas y escépticos. Los primeros creían en las tesis de la paz por derecho y en la capacidad de la organización de llegar a ser un guía capaz de federar las capacidades de defensa de los estados. Sobre esta visión predominó una lógica de adecuación de un «gobierno mundial», aunque mínimo, como mecanismo necesario para la eliminación de la guerra como institución social. Los escépticos apuntaban una debilidad fundamental a los *true believers*: bastaría una oscilación en la alianza político-militar resultante de la guerra para que se desmoronase todo el edificio de seguridad formalizado en una organización internacional. El desarme y la negociación, a su juicio, estimularían el apetito por la guerra y no por la paz.

El resultado del compromiso tiene nombre: Consejo de Seguridad. Por una parte, la Carta lo configura como una expresión del idea-

lismo más temerario. Su monopolio del uso legítimo de la fuerza en las relaciones interestatales en casos de amenaza a la paz, violación de la paz o agresión, potenciado por el diseño reactivo, precario y provisional del derecho de legítima defensa, apoya así una lógica de constitucionalismo global y las perspectivas kantianas y wilsonianas de legalidad cosmopolita. Por otro lado, en homenaje al realismo más puro, la composición y el modo de funcionamiento del Consejo reflejan un modelo de directorio de potencias, en un ejercicio de pragmatismo que culmina con la consagración del derecho de veto para los cinco miembros permanentes.

Este compromiso, repetidamente disputado en momentos de crisis —de la Guerra de Corea a la crisis de los misiles de Cuba o a las iniciativas israelíes en Osirak o Entebbe—, hoy está de nuevo bajo el fuego. Se le imputan tres acusaciones fundamentales. La primera es la representatividad geopolítica del Consejo como guía institucional del sistema de mantenimiento de la paz y la seguridad. Se alega que su composición refleja un mundo pasado y que las transformaciones introducidas por el factor nuclear, por un lado, y por las dinámicas de integración económica regional, por otro, son realidades que no contemplan los miembros del directorio. La acogida de la Unión Europea (y, en el futuro, de otros espacios integrados) y de nuevas potencias regionales (Brasil, Nigeria, India, Suráfrica, México o Japón son algunos de los mencionados con más insistencia) como miembros permanentes o semipermanentes —repetiendo una fórmula de recurso ensayada en la Sociedad de Naciones— se ve como una reforma necesaria para reforzar la dimensión inclusiva del sistema y por tanto, su legitimidad.

La segunda crítica apunta al carácter inaceptablemente antidemocrático de cualquier directorio de potencias. Para quienes llevan este argumento hasta sus últimas consecuencias, el derecho de veto debería ser abolido para favorecer un mayor equilibrio geopolítico y un mayor impulso a la negociación. El veto, que siempre ha sido un punto de controversia, sería ahora más que nunca una señal equívoca hacia un mundo que está en proceso de aceptar la democracia como principio estructurador incuestionable.

La tercera crítica señala el carácter anquilosado y vulnerable del sistema de defensa colectiva creado en 1945. Lo que se pretende es subrayar que el diseño normativo de la Carta responde a épocas pasa-

das: la guerra que la ONU pretende combatir a través de la centralización de poder en el Consejo de Seguridad es la guerra clásica, de invasión y conquista territorial, la típica guerra westfaliana. Sólo así se entiende el diseño extremadamente limitado de la figura de legítima defensa y la exigencia de previo ataque armado consumado como condición *sine qua non* para una reacción, ya sea institucional, colectiva o individual. Ante la evolución de la tecnología bélica (el poder arrasador e irreversible del arma nuclear) y la realidad difusa de la guerra poswestfaliana (la guerra en red, oculta, no estatal e incluso privatizada), la Carta mostraría claras debilidades y por ello necesitaría un cambio radical. Un memorándum con recomendaciones a la Administración Bush sobre la reforma de Naciones Unidas, elaborado por un *think tank* conservador de Estados Unidos (la Heritage Foundation), sugiere que «a comienzos del siglo XXI, Naciones Unidas se asemeja más a una gloriosa sociedad de debates que a un mecanismo global serio, comprometido con el combate a las amenazas y problemas crecientes del mundo. La incapacidad de Naciones Unidas para tratar el problema de la dictadura iraquí fue un símbolo de su mayor fracaso ante el planteamiento de la amenaza global creciente, suscitada por el terrorismo internacional y por los estados parias...».¹

A pesar de su diversidad, las tres críticas tienen la misma ambición: romper el orden original de la Carta de Naciones Unidas y abrir las puertas a un nuevo orden mundial, basado en pilares normativos muy diferentes a los de 1945. Sin embargo hay que recordar que, a pesar de estas oscilaciones en la utilización de la ONU como sede de la paz y seguridad internacional, con el tiempo otra área de actividad de la organización se ha desarrollado hasta llegar a ser casi la principal: la cooperación en el dominio económico y social. En el más de medio siglo transcurrido desde su creación, Naciones Unidas ha dejado de ser una organización dedicada exclusivamente a la erradicación de conflictos violentos entre estados para pasar a ser una estructura de construcción de un escenario amplio de paz, dando lugar a lo que se ha denominado un federalismo funcional, concretado en la multiplicidad de agencias especializadas del sistema.

¹ Nile Gardiner y Baker Spring, «Recommendations to the Bush Administration on U.N. Reform», WebMemo#353, 20 de octubre de 2003. En: <http://www.heritage.org/Research/InternationalOrganizations/wm353.cfm>.

En suma, a comienzos del siglo XXI, la ONU está ante una encrucijada. O se mantiene fiel a un propósito federativo, en que las áreas técnico-funcionales tienen una importancia creciente, y asume el multilateralismo como forma de gobernar el mundo —pagando el precio de alguna ineficiencia y de que sean imprescindibles mecanismos de negociación política de equilibrios, como el veto— o se vuelve un mero instrumento de poder de algunos estados contra otros, lo que significa transformarse en un mecanismo de intervención disciplinaria de las periferias por parte de los centros, aunque sea con colores «humanitarios» o «democráticos». En ese caso, lo que gane en términos de eficiencia lo perderá en representatividad y legitimidad.

¿Un foro democratizador?

En una posición diametralmente opuesta está la visión crítica de la ONU, basada en la sospecha de que es un instrumento de dominación multilateral que completa la dominación directa llevada a cabo en las relaciones interestatales. Esta crítica parece tener dos orígenes. Por un lado, la constatación de que persiste una lógica de doble rasero en el tratamiento de las crisis internacionales. La atención e intensidad de la respuesta de la ONU a situaciones de crisis parece estar, cada vez más, dominada por una agenda de prioridades geopolíticas que es externa a la organización y que le es impuesta por las grandes potencias. La posguerra fría, lejos de significar el fin de la instrumentación de la ONU por las lógicas de poder regional o mundial, se tradujo en una relación más clara que nunca entre orden internacional y condicionantes geopolíticos determinados por los grandes (en general, por la hiperpotencia estadounidense). En segundo lugar, la duplicidad alimentada por la ideología humanista emergente a partir de los años noventa y que, alegan algunos, acompaña a un viraje neocolonial de Naciones Unidas. Su implicación en tareas nuevas y más complejas, principalmente las de reconstrucción posconflicto —y, dentro de éstas, las de legalización democrática, construcción institucional y consolidación de identidades nacionales— habría conducido a la organización a abarcar perspectivas totalmente contradictorias con la corriente de autodeterminación, independencia soberana y descolonización que la dominó a partir de los años sesenta. De alguna forma, esta crítica pretende poner en evidencia un

retroceso de la ONU a los tiempos de los mandatos de la Sociedad de Naciones y del régimen de tutela previsto inicialmente en la Carta. El diseño de los mandatos de algunas misiones recientes (de Timor Oriental a El Salvador, de Angola a Afganistán o a Irak) confirma, para esta visión crítica, que la ONU está recuperando, en la práctica, la legitimidad de la olvidada figura de los protectorados y se erige en cobertura de un regreso al sistema de «estados civilizados» que se creía olvidado, de los tiempos del siglo XIX.

En realidad no se trata de un retroceso sino de una permanencia. La ONU siempre fue un club de estados soberanos y nunca quiso ser otra cosa. Es decir, que siempre fue más una extensión del sistema de estados que una alternativa a él. Por esta razón, en el momento en que la organización despertó del bloqueo provocado por la Guerra Fría, de inmediato volvió a quedar como rehén de la misma vieja lógica de negociación diplomática y se postergó *sine die* el cumplimiento de la promesa centralizadora de la Carta en materia de paz y seguridad. Los intereses geopolíticos acompañaron siempre a la acción de la organización. Sería angelical pensar otra cosa. Esto significa que sirve de plataforma de negociación permanente entre los estados y que esa negociación está hecha, siempre lo estuvo, de acuerdos de intereses. Más aún, es en la convergencia entre los intereses de los estados y la voluntad de la organización donde se encuentran los espacios más sólidos de intervención. La ONU nunca ha sido un sucedáneo del poder de los estados. Actúa desde dentro del sistema de poder establecido y no paralelamente a él.

La relación de los países más pobres y débiles con esta realidad no puede ser pacífica. De algún modo, para ellos, la ONU es un foro de compensación simbólica institucionalizada, en el que la ficción de igualdad soberana se opone a la realidad de la asimetría de poder. Que esa compensación es casi simbólica lo expresa el vacío político y jurídico de la capacidad de deliberación de la Asamblea General —donde el democrático «un estado, un voto» se materializa en meras recomendaciones— y el destino puramente retórico que se dio a las únicas expresiones fuertes de uso, por parte del Tercer Mundo, de la capacidad de regulación de la ONU: el dossier sobre el Nuevo Orden Económico Internacional, de 1974-75. El desencanto que provocó el rumbo de este paquete político-normativo entre aquellos que alimentaban la esperanza de una ONU rendida al peso numérico de los estados proletarios, conti-

núa hasta hoy en la acusación de neocolonialismo y de rendición de Naciones Unidas a manos de los globalizadores.

La reforma, de nuevo en primer plano

La reforma de la ONU es un imperativo desde hace mucho tiempo. Esto es objeto de un amplio consenso. Pero, como todos los consensos prolongados, también éste es profundamente equívoco. Los movimientos sociales y las organizaciones no gubernamentales quieren una reforma que democratice la organización y refuerce su transparencia. Los estados quieren una reforma que no dañe las soberanías nacionales. Los conservadores usan un lenguaje tecnocrático para defender una reforma que haga a la organización «más eficiente» y «menos derrochadora y burocrática». Y los idealistas no dejan de soñar con una organización federal y que sea expresión de la vieja aspiración de un verdadero gobierno mundial.

La reforma de la ONU es un combate político y no una decisión técnica o de gestión. Está claro que la multiplicación de organismos subsidiarios y su frecuente superposición resta eficacia y racionalidad al uso que hace la organización de sus escasos recursos. En ese sentido, las decisiones administrativas asumidas tanto por Boutros Ghali como por Kofi Annan, para combatir la mala organización de los recursos, deben ser acogidas con simpatía. Pero no sin un juicio político: por ejemplo, la extinción del Centre for Transnational Corporations, decidido en 1992, fue anunciado como una medida de racionalización de recursos, cuando en realidad se trataba de poner fin a un foco de tensión constante con la Cámara Internacional de Comercio.

El lenguaje tecnocrático ha servido, con frecuencia, para camuflar una mal disimulada alergia al multilateralismo de la ONU. Entidades del campo mediático (Disney, Time-Warner o Murdoch News Corporation) o del ámbito de la reflexión política (la mencionada Heritage Foundation o el Cato Institute, entre otros) recurren a estrategias de apariencia tecnocrática para lanzar sobre ella terribles acusaciones: paralización, gigantismo burocrático, corrupción, incompetencia, gasto ilimitado de dinero de los contribuyentes, entre otras.

Pero las reformas de la estructura de la ONU no tendrán ninguna importancia si no van acompañadas de una lectura política de los efec-

tos que se buscan. Como recuerda James Paul, esa lucha política tiene varios frentes: algo de regulación ambiental, iniciativa más o menos intensa en desarme, mayor o menor centralización en la pobreza y en los derechos humanos. «Pero el principal asunto político es la lucha entre keynesianismo y neoliberalismo: ¿debe existir un estado fuerte que garantice regulación y protección social o antes deben ser el capital y el mercado internacional quienes dicten las reglas?», ha escrito James Paul.²

Las condiciones políticas e ideológicas actuales parecen totalmente adversas para una reforma que pretenda reforzar la capacidad de regulación multilateral de las relaciones internacionales. La tendencia ya se reflejó en la inercia de los cinco grupos de trabajo creados por el secretario general en 1994: una inercia que expresa la resistencia de los países más poderosos ante situaciones de pérdida de primacía en los procesos de funcionamiento y de decisión. Es particularmente reveladora la filosofía de reforma anunciada por las áreas más duras del neoconservadurismo estadounidense: en el memorándum mencionado, la Heritage Foundation clama por una fuerte iniciativa estadounidense en una reforma de la ONU «que la alinee con el mundo moderno» y, al mismo tiempo, rechaza explícitamente que Naciones Unidas tenga «un derecho de veto sobre la política exterior de Estados Unidos...».³

La reforma debe materializar el papel regulador central de Naciones Unidas en el orden internacional emergente y, por tanto, debe ser una confirmación de la primacía de la seguridad colectiva sobre los mitos de pueblos elegidos, del multilateralismo sobre el unilateralismo, de la negociación sobre la fuerza. Más legitimidad y más eficiencia son igualmente importantes y deben ser los dos objetivos estratégicos de una reforma que pretenda realmente dar a la ONU un papel de eje sustentador de un gobierno global democrático y reformador del sistema mundial.

Más legitimidad supone, antes de cualquier reforma, que la Carta sea efectivamente extensa, sobre todo en materia de procedimientos de mantenimiento de la paz y la seguridad. Habría que comenzar por un efectivo protagonismo del Consejo de Seguridad, como órgano colegia-

² James Paul, «UN Reform: An Analysis», *Global Policy Forum*, http://www.cunma.com/reform_analysis.html.

³ Nile Gardiner y Baker Spring, *Op. Cit.*

do, en la regulación de esta materia. Esto supone, también, reforzar la representatividad de la organización hacia a los pueblos de todo el mundo, su vocación universalista y los mecanismos de funcionamiento democrático, de transparencia y de participación efectiva (y no meramente formal) de los diferentes estados en las decisiones. Y supone, finalmente, una mayor independencia de la ONU en relación con los principales actores geopolíticos del sistema internacional, tanto en términos de medios humanos como, sobre todo, materiales.

Ya se van conociendo propuestas de reforma que tratan de reflejar estas prioridades. Una de ellas propone crear una segunda cámara representativa, paralela a la actual Asamblea General. La Asamblea de los Pueblos, como se la ha denominado, contaría con la participación de expresiones organizadas de la sociedad civil y global y cumpliría la función de reducir el déficit democrático que actualmente presenta la estructura de la organización.

Otra propuesta para lograr una mayor legitimidad es reforzar la financiación independiente. Actualmente, la dependencia financiera de la ONU de las contribuciones de los estados —sean contribuciones obligatorias, dependientes del presupuesto corriente, o voluntarias, incluidas en programas y acciones específicas— transforma la financiación en un arma de control de la organización por un pequeño núcleo de estados. Ésta ha sido una estrategia deliberada de Estados Unidos. Los sectores más conservadores de la política estadounidense han exigido, insistentemente, que la política oficial del estado sea establecer rígidas condiciones políticas y administrativas para cualquier financiación de la ONU (incluyendo los compromisos obligatorios...): «pagaremos nuestras cuotas siempre que la organización adopte las reformas funcionales y políticas que deseamos» o, en palabras de la ex embajadora Jeanne Kirkpatrick, Estados Unidos no está dispuesto a pagar la música para que otros bailen. Un mecanismo de financiación autónomo, basado en la tributación mundial de los movimientos de especulación financiera transnacionales, el comercio de armas o el uso de bienes comunes globales, constituiría un paso de gran alcance en la dotación de mayor autonomía y, como consecuencia, de mayor legitimidad para una acción internacional capaz de evitar los dobles raseros.

La segunda vertiente, más eficiencia, pasa por la disponibilidad de los estados, sobre todo los más poderosos, para comprometerse conjuntamente en un sistema de ordenamiento democrático del mundo. Otras

dos propuestas concretas tienen esta finalidad. La primera es la creación de una fuerza voluntaria de emergencia, constituida por militares y civiles procedentes de países con competencia y poder reconocidos en la lucha por las emergencias políticas complejas y las «nuevas guerras». La capacidad de respuesta rápida a situaciones de emergencia humanitaria, propia del Consejo de Seguridad, reforzaría la credibilidad de la organización y la haría más ágil en respuestas de emergencia y menos dependiente de los ejercicios de diplomacia política, logística y presupuestaria que siempre anteceden al desbloqueo de operaciones de paz de nuevo tipo. La segunda propuesta es la reformulación de los poderes y competencias del Consejo de Tutela, actualmente desactivado. En relación con este proceso, en los foros de discusión han surgido dos hipótesis: un órgano dedicado a gestionar, en nombre de la comunidad internacional, espacios y recursos comunes, ambientalmente estratégicos, articulándose con los estados soberanos según una geometría variable (desde el total subsidio hasta la asunción de competencias directas de administración y explotación); o un órgano de la comunidad internacional que asuma institucionalmente, ante la proliferación de estados frágiles y en crisis, el desempeño de funciones de *state-building* y de *nation-building*, patrocinando, en nombre de la comunidad internacional, la consolidación de aparatos institucionales y estructuras sociales pulverizadas.

Podría decirse que estos panoramas son fantasiosos y que se alejan peligrosamente del realismo político. Pero lo realmente grave sería juzgar las posibilidades futuras por las circunstancias presentes. Eso sería olvidar el mejor legado de Naciones Unidas, en el que tantos avances —racional y científicamente dados como imposibles— se hicieron realidad, desde el fin de la Guerra Fría a la caída del *apartheid*, desde la descolonización a la autodeterminación de Timor Oriental.

Bibliografía

- Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood – The Report of the Commission on Global Governance*, Oxford University Press, Oxford, 1995.
- FALK, Richard, «The United Nations System: Prospects for Renewal», *The Transnational Foundation for Peace and Future Research*, 19

de febrero de 2002. Disponible en: http://www.transnational.org/forum/meet/2002/Falk_UNRenewal.html).

KÖCHLER, Hans, *The United Nations and International Democracy: The Quest for UN Reform*, International Press Organization, Viena, 1997.

PAUL, James «UN Reform: An Analysis», *Global Policy Forum*, http://www.cunma.com/reform_analysis.html.

The United Nations in its Second Half-Century, A Report of the Independent Working Group on the Future of the United Nations, 1995. Disponible en: http://www.library.yale.edu/un/UN_Report.txt.