



www.gobernanza-mundial.org

LA ONU Y LA GOBERNANZA MUNDIAL

Arnaud Blin & Gustavo Marin

Noviembre de 2008

Introducción

Primer balance

La ONU en perspectiva

¿Qué medios?

El problema de la seguridad colectiva

En busca de nuevas propuestas sobre:

- El lugar y el papel del Estado
- La soberanía
- La seguridad
- La geopolítica

A modo de conclusión (provisoria)

La Organización de las Naciones Unidas es una instancia que ha sido creada para que, en su seno, las naciones pudieran obrar juntas para afirmar la dignidad y el valor de cada ser humano y garantizar la paz y el desarrollo de todos los pueblos de la Tierra. En la ONU, los Estados podían unirse para fortalecer el estado de derecho, poner de manifiesto las necesidades de los pobres y tratar de darles respuesta, poner freno a la brutalidad y a la avidez del hombre, proteger los recursos naturales y la belleza de la naturaleza, garantizar la igualdad de derechos de hombres y mujeres y garantizar la seguridad de las generaciones futuras.

Kofi Annan, Ceremonia de entrega del Premio Nobel de la Paz, 2001

Para las Naciones Unidas no es indispensable resolver los problemas. Naturalmente hay que intentarlo. Pero, para nosotros, se trata menos de resolver los problemas que de poder durar más tiempo que ellos. Nuestro objetivo supremo es la supervivencia. Aun cuando, sin resolver los problemas, logremos sencillamente sobrevivir a pesar de ellos, al cabo de cincuenta años se empezará a decir que las Naciones Unidas han logrado grandes cosas.

Romain Gary, *El hombre de la paloma*, 1958

Introducción

Desde su creación al final de la Segunda Guerra Mundial, la ONU se ha afirmado como uno de los pilares de la nueva gobernanza mundial de la posguerra. Podemos decir incluso que, en el plano institucional, la Organización de las Naciones Unidas constituye *el* pilar de la gobernanza mundial, puesto que ninguna otra organización internacional puede competir con ella, tanto a nivel de tamaño como de legitimidad o ambiciones. Hoy en día, más de sesenta años después de su creación, mientras el largo período de la guerra fría empieza a convertirse en un lejano recuerdo y una nueva arquitectura geopolítica debe diseñarse imperativamente, **¿cuál puede ser el papel de la ONU?** Esta pregunta, sencilla y compleja a la vez, aparece regularmente en el centro de los debates sobre la

nueva gobernanza mundial. Intentaremos pues, en este breve ensayo, aportar algunos elementos de respuesta.

Nuestra crítica de la ONU estará necesariamente marcada por cierta dosis de subjetividad, tanto más cuanto que el tema tratado implica hacer presuposiciones sobre el futuro, ese futuro que, como todos sabemos, aún está por escribirse. Por otra parte, el objetivo de este “documento para el debate” no radica tanto en resolver definitivamente la problemática de la ONU, sino en iniciar un debate que, esperamos, sea fecundo.

Para acompañar este ensayo, Stéphanie Ah Tchou ha preparado un *dossier* en forma de fichas y entrevistas que tratan temas específicos relacionados con la ONU, particularmente sobre su funcionamiento o, por ejemplo, su financiamiento. Dichas fichas tienen por objeto permitir que el lector acceda rápidamente a informaciones y reflexiones sobre las Naciones Unidas y prosiga con los links si desea profundizar sus conocimientos (<http://www.world-governance.org/spip.php?article386&lang=fr>).

Primer balance

No pretenderemos erigir aquí un tribunal sumario para juzgar, *in absentia*, a la Organización de las Naciones Unidas. Sin embargo, si intentamos determinar el tipo de papel que la ONU podría o debería jugar en el futuro, es indispensable al menos hacer un primer balance.

No es sencillo hacer un balance de esta índole y no se trata de hacer una lista de dos columnas sobre los objetivos alcanzados y no alcanzados por la ONU en los últimos sesenta años. En primer lugar, esos objetivos han evolucionado a medida que el mundo iba cambiando. Luego, en el mundo político o geopolítico en que vivimos se admite, o debería admitirse, que haya un desfase perpetuo entre los deseos emitidos por las altas instancias políticas y las duras realidades que acompañan los procesos de puesta en práctica. Desde el comienzo de los tiempos, la gran mayoría de los dirigentes políticos se han pronunciado a favor de una paz duradera que se vio constantemente imposibilitada

por sus propias acciones. Sería injusto medir los logros de la ONU con otro barómetro, tanto más cuanto que las Naciones Unidas son ante todo, aunque lo olvidemos a menudo, una institución política. Digamos que sus pretensiones parecen sinceras y es evidente que un organismo que se supone que representa al conjunto del planeta tendrá por voluntad construir una paz y una estabilidad globales que sólo los intereses de algunos pequeños grupos cuestionarán a veces. Ahora bien, el objetivo de la “seguridad colectiva” es que el sentido común de la mayoría se imponga por sobre los desvíos momentáneos de algunos elementos que, por una razón u otra, dan pruebas de egoísmo, de ambición excesiva o hasta de paranoia. La idea que yace detrás de la seguridad colectiva es que la política internacional no es un juego de suma cero, contrariamente a los principios de la *realpolitik* clásica que plantean un retrato del mundo marcado por una lucha perpetua por la potencia.

Pero – y ésta es una pregunta fundamental – ¿la seguridad colectiva sigue siendo posible cuando algunos miembros del sistema –incluso hasta una mayoría- juegan un doble juego? Vemos que ése es claramente el caso de los países más poderosos que, con más razón, son miembros del Consejo Permanente de Seguridad de la ONU. Dada esta situación, ¿cómo podría esperarse que los otros países no aprovechen su tribuna para insertarse, a veces de manera perversa pero también con frecuencia de manera fecunda, en las negociaciones que pueden tener lugar en los distintos órganos de la ONU? La ONU, al igual que todas las organizaciones políticas, es en primer lugar un espacio donde la potencia es la principal moneda de intercambio. El ideal de la seguridad colectiva es, de algún modo, el renunciamiento a la potencia de los países miembros o, más exactamente, la puesta en común de la potencia de los Estados con vistas a crear y mantener una paz duradera que genere desarrollo, igualdad y bienestar. En resumen, se trata de la realización a escala mundial de los ideales desarrollados por Montesquieu, Rousseau y Kant en el siglo XVIII, ideales con los que se identificaban los arquitectos de la seguridad colectiva del siglo XX¹. De la teoría a la práctica, hay un paso que la ONU

¹ Encontramos este tipo de enfoque fuera de Europa también, y antes del siglo XVIII – entre los indios iroquois por ejemplo, que habían constituido en el siglo XVI su propia Liga de las Cinco (luego Seis) naciones. La « Liga de la paz y la potencia » incluía a las naciones Mohawk, Oneida, Onondaga, Seneca, y luego Tuscarora, reunidas bajo el nombre de las Hodenosaunee, ya que el término « Iroquois » proviene de

ha sido incapaz de dar, como tampoco pudo hacerlo la SDN anteriormente. ¿Podemos afirmar, por ejemplo, que las Naciones Unidas funcionan realmente según los principios de la seguridad colectiva? Es muy poco probable.

Desde sus comienzos, la ONU se vio entonces marcada por una ambigüedad estructural que el pasar de los años fue poniendo de manifiesto, a tal punto que actualmente se ha convertido en algo casi grotesco. No obstante ello, este aspecto de las cosas no se debe tanto a una regresión intrínseca de la ONU como al hecho de que sus defectos estructurales aparecen de manera cada vez más clara con el tiempo. Conocemos la famosa “ley” de Alexis de Tocqueville (*El Antiguo Régimen y la revolución*): la Revolución de 1789 no se declaró porque la situación de Francia hubiera empeorado con el Antiguo Régimen, sino porque el mejoramiento de las condiciones ponía cada vez más en evidencia las desigualdades, volviéndolas inaceptables para la mayoría. Podríamos decir así que los avances de la ONU, y sus reformas también, son los que en última instancia hacen más visibles y más inaceptables sus carencias.

Entonces, ¿cómo juzgar a la ONU? ¿Hay que medir, como algunos lo han hecho con precisión, sus logros y fracasos en los conflictos que han marcado la segunda parte del siglo XX y el comienzo del siglo XXI?² ¿Hay que adoptar un enfoque más global y ver de qué manera la ONU alcanzó los objetivos que se había fijado al comienzo, esos objetivos que encontramos en el epígrafe del artículo primero de la Carta? ¿Debemos, por el contrario, tratar de medir de manera “comparativa” de qué modo la ONU cumplió con su tarea con respecto a otros sistemas internacionales históricos, como el Concierto de las Naciones y otros sistemas de equilibrio de potencias? ¿Debemos, por último, tratar de pensar las otras opciones posibles y compararlas con la de las Naciones Unidas, para determinar en suma si, como la democracia, la ONU no sería simplemente “el peor

una deformación francesa. Sin embargo, Woodrow Wilson, Aristide Briand y sus compañeros se identificaban con las filosofías de las Luces europeas aun cuando el ejemplo iroquois, por citar sólo uno, era conocido para los europeos y más aún para los americanos. Por lo demás, este episodio poco conocido es fascinante y brinda múltiples enseñanzas, al igual que las diversas visiones y organizaciones de los sistemas de seguridad colectiva en la historia de los pueblos en todas las regiones, visiones y organizaciones que no entraron en la « historia oficial » de la gobernanza mundial.

² Ver por ejemplo M. Brecher y J. Wilkenfeld, *A Study of Crisis*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1997.

sistema, a excepción de todos los demás”? Cada uno de todos estos enfoques tiene su mérito. En la medida de lo posible, trataremos de integrar a nuestro análisis cada una de estas dimensiones.

Por lo demás, no nos parece inútil recordar los **objetivos primordiales de la ONU**. En sustancia, la estructura que sostiene la Carta de las ONU, el artículo 1ro :

Los propósitos de las Naciones Unidas son:

1. *Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz;*
2. *Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal;*
3. *Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión;*
4. *Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes.*

No hacen falta largos discursos o análisis detallados para entender que la ONU está lejos de haber respondido a sus primeras expectativas. O, más precisamente, a sus objetivos manifiestos. Ciertamente podría mirarse cada uno de estos puntos en detalle y tergiversar hasta el infinito sobre lo que representan realmente (¿qué significa, concretamente, “fomentar entre las naciones relaciones de amistad”?), puesto que en su mayoría son amplios e inclusive ambiguos. Sin embargo, está claro que ni la paz, ni la seguridad, ni la cooperación internacional caracterizan verdaderamente al mundo actual, ni al pasado.

No obstante ello, sería fútil rechazar a la ONU por el simple hecho de que no ha, o no haya (¿todavía?) alcanzado esos objetivos que, por otra parte, constituyen un ideal más que una verdadera hoja de ruta. Señalemos además que la Carta no marca ningún plazo:

si siguiéramos las proyecciones de Immanuel Kant, uno de los grandes inspiradores filosóficos de la SDN y de la ONU, harían falta siglos marcados por altibajos para alcanzar esos fines y ese fin (“de la historia”).

Si bien la ONU no cumplió ninguno de los cuatro grandes trabajos pautados en su Carta – quizá el 4^{to} sea al que más se acercó- , no por ello es inútil, ni mucho menos peligrosa: muy pocos son, entre sus detractores, quienes piensan que la ONU sea un factor negativo de inestabilidad.

La ONU en perspectiva

Más que hacer un simple balance de la ONU que probablemente demostraría ser estéril, tal vez sea más adecuado comenzar por un panorama histórico de estas últimas seis décadas que permita ver mejor de qué manera el mundo en cierta forma fue modelado, entre otros elementos, por la ONU. Este proceder debería permitir, de entrada, reubicar a la ONU dentro de cierta perspectiva histórica que suele ocultarse, salvo cuando se repite incesantemente que el mundo ha cambiado desde 1945, cosa que es una obviedad.

Para aprehender el período precedente a la creación de la ONU tenemos que remontarnos al menos a 1914, e incluso a 1789 o a 1648, y a esa paz de Westfalia que instauró las reglas modernas de las relaciones internacionales o, más exactamente, de las relaciones interestatales. En efecto, el final dramático de la Segunda Guerra Mundial puso un término a los dos conflictos mundiales iniciados en 1914. También puso fin a ese “largo siglo XIX” - 1789-1914 - que, tras la primera gran revolución moderna, vio sucederse una serie de cataclismos políticos y geopolíticos que terminaron con el Antiguo Régimen, con los grandes imperios históricos y con la supremacía de Europa. Por último, el año 1945 puso fin al sistema de equilibrio de las potencias -homogéneo y multipolar- creado en 1648 para estabilizar el espacio europeo, que no supo resistir a las múltiples transformaciones que fueron modificando el aspecto de Europa y del mundo. Los altos dirigentes que se reunieron en Yalta y en Bretton Woods, en Dumbarton Oaks

(Washington) y en San Francisco –donde tuvo lugar la conferencia que dio origen a las Naciones Unidas- tuvieron que afrontar entonces una triple ruptura.

Pero ni bien se (re)definió el nuevo mundo, aparecieron también nuevos elementos que comenzaron a perturbar su puesta en práctica. La nueva confrontación entre las dos superpotencias que quedaron, los EEUU y la URSS, remodeló por completo el escenario mundial, con la instauración de una suerte de equilibrio heterogéneo que encubría una fuerte rivalidad ideológica, similar a la que existió entre las dos grandes guerras, donde la confrontación entre fascismo y democracia pudo más que las mejores intenciones de los arquitectos de esa Sociedad de Naciones (SDN) que fuera una prefiguración de la ONU.

El segundo elemento revolucionario fueron las armas atómicas. En 1945, todavía no se percibía hasta qué punto este nuevo elemento transformaría los datos estratégicos, adosándose a esa lucha de titanes y creando, al mismo tiempo, un “equilibrio del terror” que, paradójicamente, mantendría la estabilidad del sistema-mundo y limitaría la violencia de los conflictos (recordemos que los primeros debates de la ONU se focalizaron especialmente sobre ese tema). En resumen, esa perpetua guerra encubierta donde todo el mundo estaba constantemente bajo amenaza de extinción ayudó a estabilizar artificialmente, y casi accidentalmente, a casi todo el planeta. En su mayoría, los conflictos de la guerra fría fueron en primer lugar un residuo de la colonización o su consecuencia indirecta (guerra de Vietnam, de Angola, etc.). Comparada con los períodos precedentes, la posguerra es a fin de cuentas un período relativamente pacífico, aunque extremadamente tenso en el campo político y diplomático. El conflicto de Corea fue el único conflicto tradicional de importancia que tuvo lugar durante ese período, involucrando a todas las grandes potencias del momento, aun cuando la crisis de los misiles de Cuba haya tenido al mundo al borde de la catástrofe absoluta sin que haya resonado en ella, paradójicamente, ni un solo disparo.

¿Qué papel podía jugar la ONU dentro de ese esquema (director)? Seamos claros: a partir de 1945, el sistema internacional que se instauró se definió, en primer lugar, por la rivalidad entre los dos bloques y luego por la espada de Damocles nuclear que ejerció su

pesada carga sobre el destino del mundo. Ya no se estaba ante un régimen internacional de equilibrio multipolar y el advenimiento de un sistema basado en la “seguridad colectiva”, encarnado por la ONU, no regía realmente la conducta internacional. Por lo demás, la ONU, desde 1945, jugó un papel nada despreciable en la escena internacional, papel que la Sociedad de Naciones nunca había estado en condiciones de sostener y que ningún organismo supranacional había tenido hasta ese entonces en la historia. La ONU prometía una paz “positiva” que finalmente tuvo que dejar lugar a la paz negativa, e imperfecta, de la guerra fría.

El pacto tácito que mantenía la estabilidad precaria del sistema, es decir el *statu quo* geopolítico, era totalmente inadecuado para las transformaciones que iban afectando profundamente a un mundo que, durante siglos, había avanzado, a menudo a la fuerza – pero no siempre- al ritmo que marcaba Europa. Al margen de las preocupaciones hegemónicas de las dos superpotencias, muchos otros asuntos importantes requerían una atención que sobrepasaba las competencias de la URSS y de los EEUU (aun cuando éstos tomaran ingerencia en dichos temas): la descolonización, la reconstrucción (de Europa), la democratización, la modernización y, por último, la mundialización, eran todos campos donde las potencialidades de conflicto eran importantes. ¿Cómo manejar estos temas importantes? Y sobre todo, ¿cómo evitar que los países más poderosos exploten estos campos en su provecho propio? Es cierto que la ayuda norteamericana permitió a Europa resurgir bajo una nueva forma, mientras que la pulseada entre las dos superpotencias aceleró la ola descolonizadora que utilizó directamente (desmantelamiento de los imperios coloniales) e indirectamente (explotación estratégica de los nuevos Estados) a la URSS y a los EEUU. Pero a pesar de ello, la ONU es quien, por intermedio de su Asamblea General, facilitó la integración geopolítica de los ciento cuarenta y dos países que se unieron a las filas de los países miembros y que, por sobre todo, ocuparon un lugar preponderante dentro del nuevo escenario mundial. No es un logro menor haber podido convocar a todos, o casi todos los países del mundo, para que formen parte de la ONU. Recordemos que los Estados Unidos, por decisión del Congreso, no se habían unido a la SDN, aun cuando uno de sus presidentes, Woodrow Wilson, había sido su principal arquitecto.

El fin brutal de la guerra fría, contrariamente a los períodos históricos de gran ruptura geoestratégica, por el hecho de que el conflicto fue encubierto e indirecto, no generó la tabla rasa que requería la nueva situación aun cuando esta última provocó, en muchos aspectos, una modificación del sistema internacional que nadie había anticipado. No hubo ninguna conferencia de paz. No se firmó ningún acuerdo. Un régimen de gobernanza mundial se desmoronó sin que ningún otro viniera a sucederlo. Sin embargo, la Organización de las Naciones Unidas sigue estando allí. Marginalizada sin pudor alguno durante la guerra fría por las dos superpotencias y por la dinámica del equilibrio bipolar, ¡se la considera de pronto responsable de la estabilidad del mundo! Y lo que es peor aún, sin proporcionarle medios a la altura de las expectativas. Afortunadamente los dos dirigentes de las dos superpotencias, Eltsin para Rusia, George H. Bush y Bill Clinton para Estados Unidos, negociaron con cautela este giro brutal. Eltsin no intentó preservar el imperio que explotaba. El primer Bush y Clinton no trataron de explotar la situación en provecho de la “hiperpotencia”, cosa que los neoconservadores –al mando de la política extranjera norteamericana desde 2001- les reprocharon ampliamente.

Durante ese tiempo, hacia fines de los '80 y comienzos de los '90, hemos asistido a cambios fundamentales. La caída del muro de Berlín en 1989 marcó un punto de inflexión histórico. La globalización capitalista se convirtió en el sistema dominante indiscutible...y algunos llegaron a pensar inclusive que habíamos llegado “al fin de la historia”.

Los ciudadanos se encontraron frente a un capitalismo que ya no se enfrentaba a ningún competidor ideológico o económico, puesto que la sociedad soviética y sus satélites se descomponían inevitablemente. Una nueva globalización de los mercados, financieros y comerciales, una sociedad de la información rampante impulsada por la internet y una expansión cada vez más fuerte de la modernización capitalista transformaron profundamente la economía, la sociedad y la cultura.

A lo largo de los años '80 y a principios de los '90 se observó el surgimiento, desigual por cierto, pero real, de una nueva sociedad civil a escala mundial. Nueva porque

intentaba deshacerse de los antiguos modelos ideológicos y de los viejos métodos de organización social y política, de la pesadez de las organizaciones sindicales o asociativas, de la obsolescencia de las consignas, etc., y porque empezaba a abrir nuevas vías para hacer frente a la globalización capitalista. Aparece una búsqueda de nuevos paradigmas, de nuevas relaciones hombres/mujeres, de nuevos vínculos entre jóvenes y viejos, una valorización de la interculturalidad, de la diversidad, reivindicaciones de nuevos derechos humanos y una búsqueda de una nueva relación con la Tierra. Todos estos elementos constituyeron un terreno fértil para el surgimiento de una nueva sociedad civil mundial, cada vez más pluricultural.

Para esa época, las Naciones Unidas organizaron Conferencias Mundiales sobre esos grandes temas. Por un lado, la Secretaría General de las agencias de la ONU instauraba un evento oficial. Por otro lado, las ONGs organizaban un encuentro paralelo. Esto hubiera podido ser el punto de partida de una instancia de regulación más social, más participativa, de un nuevo multilateralismo, con el fin de sentar las bases para una nueva gobernanza mundial. Se trató más bien de una tentativa de regulación intergubernamental con una participación (subordinada) de la sociedad civil.

La ONU, comandada en ese período clave por el ex-ministro de relaciones exteriores de Egipto Boutros Boutros-Ghali (1992- 96) y, sobre todo, por Kofi Annan (1997-2006) se encontró ubicada en el centro mismo de los nuevos conflictos que sacudieron al mundo después del deshielo geoestratégico de la posguerra fría (Yugoslavia y Rwanda particularmente). La Agenda para la paz (preventiva) de Boutros Ghali sufrió varios reveses y el Secretario se vio sometido a la presión de los Estados Unidos. Kofi Annan fue el primer Secretario General surgido de las filas mismas de la ONU, a la cual se había integrado en 1962. Su mandato será uno de los más destacables de la historia de la organización. Perfecto conocedor de los engranajes del sistema de la ONU y lúcido en cuanto a los límites de las Naciones Unidas, aprovechó también su aura para implementar un plan de reforma ambicioso que, desafortunadamente, fracasó por culpa de los principales responsables: los Estados miembros.

Por lo demás, el papel de la ONU durante la posguerra fría fue creciendo, principalmente por el hecho de que ningún otro elemento era capaz de regular un sistema caracterizado por la inestabilidad. En contra de todo lo que se esperaba, y a pesar del efecto mediático, la posguerra fría se vio marcada por cierta paz, donde los conflictos interestatales desaparecieron prácticamente del planeta, excepto algunos casos (Cercano Oriente, el subcontinente indio) mientras que los conflictos internos, siempre de una violencia extrema, también fueron disminuyendo, contrariamente también a las apariencias. La crisis de los Balcanes que tuvo lugar tras el desmembramiento de Yugoslavia demostró, sin embargo, que el ascenso a los extremos de la violencia afectaba también a Europa. Esta guerra, marcada por los bombardeos de la OTAN y por la depuración étnica, tuvo un gran impacto en la gente y demostró también la impotencia de las instancias que supuestamente debían garantizar la paz, empezando por las Naciones Unidas. Los “nuevos” conflictos de la posguerra fría afectaron principalmente a África, considerada por las grandes potencias como una zona “sin interés” estratégico ni económico de allí en más, consideración apresurada que evolucionaría en los años ‘90, en particular luego de la caída del apartheid y la elección de Nelson Mandela como presidente de Sudáfrica en 1994, el mismo año del genocidio en Rwanda. Por otra parte, un concurso de circunstancias desafortunadas, que incluye los atentados del 11 de septiembre de 2001, la llegada al poder en EEUU de una pequeña banda decidida a cambiar el curso de la historia y una sucesión de malas decisiones por parte de ese mismo grupo, bastaron para que Estados Unidos se embarcara en dos guerras anacrónicas en Afganistán y sobre todo en Irak, contra las cuales se los creía vacunados tras la experiencia de Vietnam.

Los pocos conflictos actuales demuestran igualmente la incapacidad de la ONU para prevenir (todas) las guerras y más aún para resolverlas una vez que han comenzado. La ONU es incapaz de impedir que la coalición norteamericana invada Irak, dentro de la región más frágil del planeta, y tampoco puede hacer nada alrededor de la zona de Pakistán, donde todos los elementos están reunidos para que estalle un conflicto de gran envergadura. La crisis financiera de 2008 demuestra, si era necesario demostrarlo, hasta qué punto la ONU es inexistente en esa dimensión que, sin embargo, es crucial para la

estabilidad planetaria. En cuanto al flagelo terrorista y la lucha antiterrorista que lo acompaña –que contaría al parecer con un apoyo unánime-, muestran dolorosamente las debilidades de una organización de esa índole, incapaz de ponerse de acuerdo sobre una definición del terrorismo (contrariamente, dicho sea de paso, a la SDN).

Es en otros terrenos que la ONU, en particular bajo la presidencia de Kofi Annan, muestra aspectos positivos, especialmente en los ámbitos del desarrollo. Los Objetivos del Milenio, criticables en muchos aspectos –sobre todo en la puesta en práctica-, replantean las desigualdades del mundo y los sufrimientos padecidos por una mayoría de la población mundial, mientras que el credo del capitalismo salvador elogiado por los apóstoles de la victoria de la libertad y la democracia se ve destrozado por las realidades cotidianas, difíciles de ocultar. Las agencias especializadas (de la ONU) realizan un trabajo que produce resultados importantes (campañas de vacunación por ejemplo). En el plano cultural, la UNESCO está comprometida desde hace décadas con un tema de alto grado simbólico a nivel universal: el Patrimonio cultural de la humanidad. Por otra parte, la ONU reacciona relativamente rápido frente a la conciencia que se viene desarrollando desde fines de los '80 sobre la importancia de la amenaza al medioambiente y la necesidad de proteger colectivamente nuestro bien máspreciado: el planeta Tierra. Actualmente, los individuos están inmersos en esta problemática que, años atrás, sólo concernía a los Estados, únicos capaces de poner a toda la humanidad en peligro –por las guerras, por el uso de la bomba atómica, etc.- o, llegado el caso, de salvarla.

Por lo demás, el abismo entre la gente pudiente y los desposeídos no deja de crecer y acelerarse, con un crecimiento demográfico que, al igual que el económico, está regido por distintas velocidades. Frente a este gigantesco problema con ramificaciones múltiples, la ONU tiene pocas armas para cumplir con las responsabilidades que asume en ese campo, a menudo encubiertas en los Objetivos del Milenio, y que conciernen en primer lugar a sus agencias especializadas, cuyos medios son bastante modestos.

Precisamente, el tema de los medios de los que dispone la ONU no suele mencionarse demasiado, quizá porque se supone con demasiada premura que dichos medios deben

estar a la altura de sus objetivos. Sin embargo, es justamente en ese sector clave donde la Organización de las Naciones Unidas topa con sus mayores dificultades. Richelieu, inventor de la famosa frase “razón de Estado”, decía con pertinencia: “El dinero es la grasa de la paz” (*Testamento político*). Desgraciadamente, el dinero destinado a la paz dista por mucho de alcanzar los niveles del que se destina a la guerra.

¿Qué medios?

La ONU ocupa un lugar importante en la conciencia colectiva contemporánea. Que se la critique o se la defienda, hay algo absolutamente cierto: la ONU existe. Fue omnipresente durante toda la guerra fría y sigue siendo importante en la actualidad, aun cuando su prestigio haya decaído un poco.

No obstante ello, comparado con el prestigio del que goza – a pesar de las muchas críticas y ataques –, muchos se sorprenderían al constatar que la ONU, en cuanto a los medios de los que dispone, se acerca mucho más a un micro Estado que al “super” Estado supranacional al cual mayoritariamente (y erróneamente) se la asocia. Con un presupuesto (de funcionamiento) anual inferior a los 2.000 millones de dólares, y gastos totales inferiores a 15.000 millones de dólares, si se incluyen todas las agencias y programas del sistema de las Naciones Unidas (FAO, OMS, UNESCO, UNICEF, etc.), la ONU dispone de medios financieros cuarenta veces inferiores a los del Pentágono solamente (más de 500.000 millones de dólares, sin contar la “guerra contra el terror” – alrededor de 200.000 millones) .

Para ubicar las cosas en perspectiva, los gastos militares anuales de todos los países mezclados ascienden a 1 billón de dólares (un millón de millones), lo que significa que podrían por sí solos financiar a la ONU en su estado actual durante 67 años... El presupuesto de los Estados Unidos, por su parte, es de 2,73 billones de dólares; el plan de salvataje de Wall Street (2008) fue de 700.000 millones de dólares, vale decir 47 años de financiamiento de la ONU... Los gastos de la ONU corresponden aproximadamente al presupuesto anual del *Board of Education* de la ciudad de Nueva York solamente (12.400

millones). Estas cifras demuestran, entre otras cosas, que los países que financian a la ONU no ponen a su disposición más que una ínfima parte de su presupuesto, lo cual traduce una falta de voluntad por parte de los países miembros por darle a la ONU los medios adecuados para cumplir con sus mandatos. También podemos ver de qué manera los países más ricos pueden, *de facto*, corromper el correcto desarrollo de las operaciones de la ONU, racionando de alguna manera sus necesidades sobre el largo plazo. En ese campo, los Estados Unidos –el mayor contribuyente– nunca ha dejado de jugar un juego ambiguo con la ONU, sirviéndose de ella cuando sus intereses nacionales se ven comprometidos.

En otros términos, la ONU dispone de un presupuesto infinitamente más pequeño que el de un país de talla mediana, sin hablar de Estados Unidos o ni siquiera de Francia o de Italia. En términos de potencia, la ONU es inexistente. O, más precisamente, su potencia no radica en sus medios sino en sus capacidades para influenciar el curso de los acontecimientos. Como un Pulgarcito estratégico, la ONU no deja de ser un actor diplomático de primer plano. Pero ni siquiera su inmensa legitimidad y su gran prestigio –por cierto en descenso– pueden impedir que choque siempre contra las realidades materiales. Esto hace que el gigantesco desfase entre su influencia y su potencia real explique en muchos aspectos los límites a los cuales se ve inexorablemente confrontada. Si a esta falta de medios le agregamos las pérdidas asociadas al funcionamiento de un organismo que incluye 192 países que representan decenas de áreas culturales y familias lingüísticas, no es difícil entender que la ONU es un poco el Quijote frente a los molinos.

Pese a todo, con el correr de los años, se le encargan a la ONU cada vez más asuntos, incluidos los temas más arduos, donde está en juego ni más ni menos que la supervivencia del planeta. ¿Por qué ocurre esto? Sencillamente –y luego retomaremos este punto– porque los Estados, individualmente, sufren de una incapacidad cada vez mayor para asumir los problemas del mundo actual. ¿Por qué entonces no le dan, por fin, a la ONU, los medios necesarios y una libertad de acción suficiente para que pueda realmente dedicarse a resolver esos problemas? La respuesta simple es que, por ahora, los viejos hábitos perduran y el “interés nacional” resiste frente a la toma de conciencia del

interés colectivo global. Hay dos obstáculos que frenan un cuestionamiento de ese enfoque: la incapacidad para entender que los intereses nacionales y colectivos cada vez están más cercanos y vinculados entre sí; el hecho de que los gobernantes no se atrevan a aventurarse sobre terrenos que pueden llegar a socavar su poder o costarles una elección. Tal vez haya también una incapacidad, en la mayor parte de los dirigentes, para comprender la complejidad del mundo contemporáneo. Esto significaría que nuestros sistemas políticos, concebidos en otros tiempos, simplemente ya no son adecuados para la complejidad del mundo. Se trata de un vasto problema que la ONU, de toda evidencia, no tiene por qué resolver.

Retomemos la cuestión de los medios. Como el presupuesto de la ONU proviene esencialmente de las grandes potencias del momento, éstas son quienes controlan de algún modo su potencia, su autoridad y su dirección. Si los Estados Unidos –y podríamos citar también a otros países- no le asignan a la ONU más que una proporción ínfima de su presupuesto (proporción que no ha dejado de disminuir con el correr de las décadas) es porque, muy claramente, no tienen ningún deseo de que emerja una supra-potencia capaz de suplantarlos en la escena internacional.

Frente a esta dura realidad, el accionar de la ONU se vuelve aún más destacable. A excepción del Vaticano -cuyo papel, cabe recordar, fue durante mucho tiempo de una importancia crucial en materia de gobernanza, incluida la gobernanza internacional-, el impacto de la ONU no tiene precedente histórico. Pero ese impacto se ubica sobre un espacio particular, ya que la ONU representa de algún modo la dimensión moral y simbólica –casi podríamos decir espiritual- de todo lo que gobierna la relación entre los pueblos, mientras que los Estados gobiernan de alguna manera la dimensión temporal.

Obviamente, la ONU está en el terreno. Incluso con bastante presencia, particularmente con los cascos azules (70.000 soldados actualmente que, como es sabido, pertenecen a ejércitos nacionales). Pero a fin de cuentas, su esencia no radica en eso. Los Estados Unidos no necesitaban a la ONU para ir a Irak. Sin embargo, el rechazo de las Naciones Unidas de acompañarlos los privó de un aval moral que, en definitiva, no es nada

despreciable. En un contexto (de conflicto) donde los aspectos psicológicos son considerables, especialmente por el hecho de que en materia de intervenciones exteriores la opinión pública evalúa a los dirigentes sobre el largo plazo, el aval moral de la única instancia que tiene legitimidad para dar o no su aprobación reviste una importancia preponderante. El rechazo de la ONU a intervenir en Irak influyó sobre el curso de esa guerra aun cuando, en última instancia, la razón de ser de la ONU sea precisamente impedir ese tipo de situaciones, según los principios de la seguridad colectiva que constituyen sus fundamentos.

En consecuencia, en lugar de preguntar por qué la ONU no hace más en ese sentido, tratemos por un momento de plantear las cosas a la inversa: ¿cómo logró la ONU ocupar semejante lugar en la gobernanza mundial, sabiendo que sus medios reales son ínfimos?

Esencialmente, la influencia de la ONU en el mundo es inversamente proporcional a su potencia, y ésta última es de geometría variable en función de la buena voluntad de los miembros del Consejo Permanente. Este fenómeno no es una coincidencia y podríamos decir incluso que de algún modo está inscrito en la Carta de las Naciones Unidas. Pues son los Estados mismos quienes, en cierta forma, confirieron a la ONU la influencia que tiene, dándole el papel de representante permanente, o de embajadora si se prefiere, de la comunidad internacional, a través de la creación de uno de los tres órganos fundamentales de la ONU³, la Secretaría General. Pero la ONU sólo efectúa un trabajo de representación, ya que los Estados, al mismo tiempo, han salvaguardado celosamente la potencia que emana de las fuentes nacionales individuales y que constituye la única moneda de intercambio real en el tablero geoestratégico, moneda que esos Estados –los más “ricos”- distribuyen con parsimonia y circunspección a la Secretaría General.

La ONU es entonces una especie de conglomerado de intereses nacionales (de los países miembros) que operaría según los principios de la filosofía utilitarista, vale decir la promoción del bienestar de la mayoría. Sin embargo, en la práctica, el interés de la

³ Además de los tres pilares que representan la Asamblea, el Consejo de Seguridad y la Secretaría General, otros tres órganos completan el cuadro: el Consejo Económico y Social, el Consejo de Administración Fiduciaria y la Corte Internacional de Justicia.

mayoría sólo se promueve en los casos en los que no entra en conflicto con el de los países más poderosos, es decir de la aristocracia onusiana del “club de los cinco”. El espíritu de la seguridad colectiva se mantiene entonces de forma limitada, y la *realpolitik* de las grandes potencias ejerce todo su peso sobre las Naciones Unidas, con una mano invisible y pesada - y vemos, a través de las tribulaciones de la Asamblea General -, que la acción de los países más humildes obedece también, con frecuencia, al egoísmo intrínseco subyacente al interés nacional que cada país defiende, desde el más grande hasta el más pequeño.

A pesar de todo, comparado con el régimen internacional en vigencia antes de la ONU y de la SDN, el del equilibrio de las potencias (que algunos dirigentes quieren recrear en la actualidad), el “régimen onusiano” constituye un avance considerable, puesto que rechaza la preeminencia de una política gobernada únicamente por las relaciones de fuerza y por la jerarquía de las grandes potencias omnipotentes. Este régimen -por cierto incompleto aún, porque debe conjugarse con la *realpolitik* de las relaciones de fuerza tradicionales- es el que ha permitido, con la ayuda activa de la ONU y de sus diversas agencias especializadas, negociar la transición de la descolonización, incluida la de la URSS, y el paso esencialmente pacífico de un mundo que tenía cincuenta Estados en 1945 a un mundo que tiene casi cuatro veces más, sesenta años más tarde.

Esta metamorfosis del gran tablero geopolítico, junto a la creación de la Unión Europea, es uno de los dos grandes fenómenos políticos de la segunda mitad del siglo XX. Al integrar a los nuevos Estados dentro de su sistema, la ONU jugó un papel primordial en el mantenimiento de la estabilidad global del mundo y ese papel, por otra parte, ha sido ampliamente subestimado. En este terreno, la Asamblea General, segundo órgano esencial, es quien jugó el papel federativo. Allí es donde se manifiesta de alguna manera la dimensión “democrática” de la ONU, porque cada nación, de la más grande a la más pequeña, tiene el mismo derecho a voto.

No obstante ello, la creación de la ONU tuvo ya serias restricciones impuestas por sus miembros fundadores. El tercer pilar de la ONU, el Consejo de Seguridad (segundo en la

carta después de la Asamblea), se creó en parte como un órgano de mantenimiento de la estabilidad y de la seguridad internacional pero también, y algunos dirían *sobre todo*, como un instrumento que permitiera a las grandes potencias del momento – esencialmente a las potencias que habían ganado la guerra, más Francia, otra gran potencia histórica- mantener su hegemonía sobre los asuntos mundiales. A través de la Carta, que graba en el mármol el papel y la composición del Consejo de Seguridad, las cinco grandes potencias del Consejo Permanente, dotadas además del derecho a veto⁴, tienen entre sus manos el destino de la ONU, en particular en el ámbito que más les interesa, que es el de hacer la guerra o la paz. El Consejo de Seguridad – 15 miembros (desde 1965), de los cuales 5 son permanentes – es autónomo con respecto a la Secretaría General. A través del Consejo de Seguridad, la ONU mantiene artificialmente el *statu quo* de la escena mundial de 1945, a sabiendas de que dos de los cinco miembros permanentes (Francia y Gran Bretaña) han dejado de tener desde hace tiempo un estatus de potencia de primer rango y con Rusia que, desde 1991, también ha perdido su arrogancia. Para esos países, renunciar a un estatus prestigioso y a su correspondiente influencia – recordemos la arenga de Dominique de Villepin contra la invasión a Irak – es tan impensable como para los otros dos miembros del Consejo (China y Estados Unidos). En el mejor de los casos, Francia, y tal vez hasta Gran Bretaña, podrían, en un impulso de generosidad poco probable, transferir su voto a la Unión Europea. También podríamos pensar en una ampliación (improbable también tal como están las cosas) del Consejo Permanente, que recibiría a la India, a Japón, a Brasil –que ya reclamaba un lugar en la SDN y fue el primero en solicitarlo en el momento de la creación de la ONU- y a Sudáfrica, por ejemplo. Pero más allá de lo simbólico, ¿esto cambiaría fundamentalmente las cosas? El Consejo de Seguridad constituye la dimensión aristocrática de la ONU, en el sentido político original del término, es decir una élite instalada, bien decidida a proteger sus privilegios y a mantener la jerarquía preestablecida. Ampliado o no, el Consejo seguirá siendo así.

Vemos pues que la ONU es un animal de dos cabezas, donde se oponen una estructura democrática –ciertamente frágil e inadecuada- y una estructura aristocrática (atenuada,

⁴ Utilizado hasta ahora unas 300 veces, mayoritariamente por la URSS/Rusia y por EEUU.

por cierto, por la rotación del consejo no permanente). La Secretaría, o más precisamente el Secretario General, constituye la vitrina de este edificio, y en ocasiones se convierte en su cabina de mandos. A pesar de todo, la estructura funciona de alguna manera, puesto que cada órgano tiene una tarea específica que, después de todo, es complementaria a la de los otros dos. La Asamblea ha permitido la integración de los nuevos miembros y neutralizó la crisis de crecimiento de la ONU. El Consejo de Seguridad, por su tamaño reducido y la potencia de sus miembros permanentes, es capaz de tomar resoluciones rápidas e incluso con vivacidad si todos están en la misma frecuencia. El Secretario General, por su parte, tiene una función primordial, puesto que es la voz y la cara de las Naciones Unidas. Si es capaz y visible, como Kofi Annan, su influencia es real. Pero la selección del Secretario General está demasiado contaminada por negociaciones políticas que hacen que el candidato elegido no siempre esté a la altura de sus responsabilidades. Elegidos en la mayoría de los casos dentro de las filas de la diplomacia, los secretarios generales suelen quedar relativamente eclipsados. Su perfil es diferente al de los grandes dirigentes políticos y tal vez habría que ir a buscar a los futuros secretarios entre los antiguos jefes de Estado. Históricamente, los secretarios generales de las Naciones Unidas tiene más bien un perfil bajo. En comparación, por ejemplo, con los dirigentes norteamericanos o soviéticos de los últimos cincuenta años, ¿quién recuerda a Trygve Lie (1946-52) o a U Thant (1961-1971), los contemporáneos de Stalin, Truman y Eisenhower, y luego de Kennedy, Johnson y Nixon, sin contar a Mao Tse Tung, De Gaulle o Churchill, que estuvieron al mando de los otros países miembros del Consejo permanente? Y en la actualidad, ¿cuántas personas en el mundo pueden citar el nombre del actual Secretario General (Ban Ki-moon)?

En cuanto al Consejo de Seguridad, está demasiado encerrado en las rivalidades entre las potencias del Consejo permanente como para poder, realmente, tener un peso en forma positiva sobre la estabilidad internacional. La Asamblea General, por su parte, a menudo es arrastrada por la comprensible frustración de los países periféricos al centro de gravedad del poder y que aprovechan la tribuna de la ONU para hacer valer su presencia o la de sus dirigentes.

Fundada de una manera que limita considerablemente su aptitud para los cambios, la ONU no ha cesado, desde su creación, de ser el blanco de reproches injustos sobre su incapacidad para autorreformarse. En este caso tampoco es la institución en sí misma, y menos aún el órgano de la Secretaría, lo que debería cuestionarse, tal como habitualmente se hace y aun cuando éstos podrían gestionarse de un modo más eficaz (como lo deseaba K. Annan). Como hemos visto anteriormente, la ONU se ha ido adaptando sensiblemente a las transformaciones que modificaron la configuración del mundo geopolítico en los últimos sesenta años. En todo caso, lo ha hecho más que los Estados. En materia de derechos humanos, por ejemplo, y aunque pueda criticarse al Consejo de los Derechos Humanos (en vías de reforma desde que reemplazó a la *Comisión* de los derechos humanos), en los ámbitos de la pobreza, de la salud o de la infancia, las agencias de la ONU han realizado un trabajo notable, sobre todo si se lo mide en función de sus limitaciones en cuanto a medios disponibles.

No cabe la más mínima duda de que las Naciones Unidas deben reformarse profundamente. Pero hasta ahora han sido incapaces de hacerlo, incluso cuando el influyente Kofi Annan propuso su plan de reforma en 2005. Más allá del espinoso problema de la reforma, especialmente del Consejo de Seguridad que casi todo el mundo reclama, sin albergar ilusiones por ello, podemos preguntarnos si la ONU, aun reformada, constituye hoy en día la respuesta principal a los problemas a los cuales el mundo se va a confrontar en las próximas décadas.

En otras palabras, se plantean actualmente tres cuestiones. La primera, la de las reformas de la ONU, no es la más importante, aunque sea la que más acapara los ánimos, no sin razón por cierto. Más importante es la cuestión de saber si la ONU encarna, efectivamente, el sistema de seguridad colectiva global que supuestamente debería representar y si lo hará (¿siempre?, ¿por fin?) en un futuro próximo. Por último, aparece la cuestión de la seguridad colectiva, incluso más allá de la ONU: ¿la seguridad colectiva es la respuesta que esperábamos, que esperamos hoy y esperaremos mañana?

El problema de la seguridad colectiva

Comencemos por la tercera pregunta, que anteriormente habíamos sobrevolado. La ONU encarna, en gran parte, el cumplimiento de un viejo sueño: el de reemplazar un sistema de equilibrio dudoso por un régimen sustentable de “seguridad colectiva” susceptible de traer la paz. Ese sueño fue acariciado por los filósofos del Siglo de las Luces, que deseaban terminar de una vez por todas con los conflictos y los manejos de dirigentes poco escrupulosos, cuyas ambiciones no se correspondían en nada con el bienestar de sus sujetos⁵. La idea de progreso, de libertad y de felicidad también tiene raíces en la concepción teórica de la seguridad colectiva. Y fue justamente con el impulso de un Jefe de Estado-filósofo, Woodrow Wilson (que fue profesor de filosofía política en Princeton), que el concepto se convirtió en realidad, con la SDN y más tarde la ONU, con el impulso de otro norteamericano, Franklin Roosevelt.

¿Qué es la seguridad colectiva? Es simplemente la idea según la cual la agresión de un país contra otro equivale a una agresión contra todos los países, y estos últimos tienen el deber de oponerse a la agresión. El concepto de seguridad colectiva es, de alguna manera, un contrato social entre Estados, mientras que el sistema de equilibrio es un mecanismo que, por sí mismo y con cierto *laissez-faire*, se supone que previene el ascenso de la potencia de un Estado capaz de derribar el *statu quo*. El objetivo de la seguridad colectiva es la estabilidad y la paz, el del equilibrio es el mantenimiento del *statu quo* (sobre todo de las grandes potencias), si es necesario recurriendo a la guerra – limitada en sus objetivos- para mantener el equilibrio geopolítico.

Lógicamente, el concepto de seguridad colectiva traduce el sentimiento europeo del siglo XVIII, cuando reinaba la idea del progreso y el concepto de equilibrio de las potencias – que traducía la concepción del mundo del siglo XVII- parecía insatisfactorio para los observadores más perspicaces. Pero la encarnación temporal de la seguridad colectiva, la

⁵ Encontramos esta idea en muchos filósofos de las Luces como Castel de Saint-Pierre, Rousseau, d’Holbach o Kant, entre muchos otros. El debate sobre la « paz perpetua » conoce su máximo apogeo a lo largo de todo el siglo XVIII, como los debates en torno a diversos « planes de paz », por ejemplo el de Jeremy Bentham.

ONU, nació en el momento mismo en que la fe en el progreso se desvanecía frente a los horrores sin precedentes de la Primera y la Segunda Guerra Mundial. En otras palabras, se creaba en 1945 un sistema en el cual el mundo, en definitiva, ya no creía, un poco como si se buscara lavar la conciencia sin creer demasiado en ello. La configuración estructural de la ONU, y en particular su Consejo de Seguridad, tienden a probarlo.

Señalemos que la creación de la ONU coincidió históricamente con la pérdida de confianza en los sistemas “racionalistas” – el término usado entre los politólogos – encarnados por la SDN y el renacimiento de los principios de la *realpolitik* tradicional, que fueron puestos en práctica por los dirigentes de las grandes potencias salientes de la Segunda Guerra Mundial y que prevalecieron en las facultades de ciencias políticas de la posguerra. A modo de ejemplo, la estrategia de contención, que fue el hilo conductor de la política norteamericana hasta 1991, se basaba en una visión tradicional de las relaciones de fuerza. Ello implica que los Estados Unidos, la URSS y los demás miembros del Consejo Permanente practicaban una política realista y, al mismo tiempo, actuaban dentro de la ONU (¡cuya razón de ser era, precisamente, terminar con esa práctica!).

Sin equivocarnos demasiado, podemos decir entonces que las deficiencias de la ONU no se deben entonces (como se suele decir generalmente) al hecho de que el mundo actual ya no sea el de 1945 y la ONU no haya sabido adaptarse a sus cambios, sino que más bien, desde 1945, los dados ya estaban trucados y la suerte de las Naciones Unidas ya estaba prácticamente definida. Hasta podríamos agregar que la ONU tal vez sea más adecuada en 2008 al contexto actual de lo que lo era en el momento de su creación para el contexto de la época. Fagocitada como estaba por las grandes potencias, la ONU logró, a pesar de todo, crearse un espacio propio y a veces hasta superar las limitaciones que le fueron impuestas desde su nacimiento. Sin embargo, aunque se haya adaptado, por momentos parece completamente superada por los acontecimientos, como por ejemplo la crisis financiera de 2008, frente a la cual mantuvo un silencio de mármol. Por otra parte, es ignorada por los europeos, y ni hablar de los norteamericanos...

Volvamos por un instante a la seguridad colectiva. La seguridad colectiva tal como se la percibía teóricamente en el siglo XVIII y se la aplicaba en el siglo XX estaba basada en cuatro principios que, hoy en día, parecen anacrónicos, e inclusive caducos:

I. La primacía del Estado, actor legítimo y racional

II. La inviolabilidad de la soberanía de los Estados

III. Una visión estrecha de la noción de seguridad

IV. Una percepción de las relaciones internacionales que privilegiaba la dimensión (geo)política

Sin embargo, la ONU se creó a través de esos principios y ellos constituyen todavía hoy su razón de ser.

Examinemos brevemente cada una de estas **propuestas** en relación con el entorno actual.

La primacía del Estado

Desde la desaparición del sistema imperial en el siglo XVII, sistema que dominaba el espacio euroasiático desde hacía miles de años, el Estado, el Estado moderno, se convirtió en la pieza maestra del sistema internacional. El Estado es quien posee el monopolio de la violencia organizada y los individuos se mueven a través suyo, dotado cada uno de una “nacionalidad” que define sus derechos, privilegios y estatuto en el mundo. El Estado omnipotente y legítimo (democrático) es el único apto para “administrar” no solamente sus propios asuntos sino también los que atañen a la colectividad regional, continental y mundial. El Estado es el elemento que frena la anarquía de un sistema sin gobierno supranacional. Para afrontar el “estado natural” del sistema, el Estado es quien, a través de sus representantes, firma los tratados de paz y

define las reglas del juego internacional. También es el Estado quien se invita a firmar un contrato social que lo une a los demás Estados a través de la Carta de la ONU.

A partir de 1648, el Estado fue considerado como el único habilitado para ocuparse de los grandes problemas de este mundo. Competente (en 1648, por ejemplo, con los acuerdos de Westfalia) o incompetente (en 1919 con los de Versalles), siempre fue más o menos apto para resolver estos problemas. En la actualidad, mientras que la dinámica del mundo se ha metamorfoseado por completo, el Estado aparece como inepto para resolver toda una serie de problemas que exceden sus competencias. Y allí es donde radica el bloqueo del mundo contemporáneo. El medioambiente, la energía, la salud, el agua, las finanzas, los mercados comerciales, la pesca y el terrorismo constituyen todos problemas complejos, junto a otros más que sobrepasan el estrecho marco del Estado. En una palabra, el Estado, los Estados, incluyendo a los que están vinculados por contrato, son actualmente incapaces por su naturaleza misma –están preparados para perseguir el interés nacional y no el colectivo- de dirigir y hasta de identificar los problemas del momento. Los Estados, sencillamente, no pueden garantizar la gestión colectiva del planeta. En el mejor de los casos, pueden resolver juntos algunas crisis aquí o allá, según el humor del momento. En ningún caso parecen estar en condiciones de involucrarse realmente en un esfuerzo colectivo donde muchos piensan que tienen cosas para perder. Ahora bien, si la ONU existe tal como es gracias a los Estados que la constituyen, también es hoy en día prisionera de su corsé estatal. ¿Puede trascender la ONU su estado original? Nada hace pensar que eso pueda ocurrir. Puede, en el mejor de los casos, definir una agenda, como lo hizo de hecho, identificando las grandes problemáticas del siglo XXI. Pero de ahí a pasar a la acción hay un abismo que no va a saltar, a pesar de todas las reformas posibles e imaginables. ¿Cómo superar ese estadio? ¿Cómo quebrar ese corsé estatal? ¿Y qué propuestas hay para un mundo “post-estatal”? Estos interrogantes son centrales para la gobernanza mundial en este momento pues, por un lado, urge que otros actores entren en escena – y algunos ya están allí- y, luego, hay que organizar la participación de esos nuevos participantes. En otras palabras, hay que instaurar un sistema de control de esos actores –la crisis financiera nos lo recordó cruelmente-. Ahora bien, el régimen tradicional de las relaciones internacionales se caracteriza claramente

por la ausencia de un verdadero sistema de control. La ONU no constituye en ningún caso un sistema de esa índole y los Estados, obviamente, no se preocupan por normas que limitarían sus capacidades de acción.

La soberanía

El principio de soberanía está ligado al del Estado moderno. Data de la misma época, el siglo XVII. Para responder a las guerras de religión que devastaron a Europa se instauró el principio del “cujus regio, cujus religio”: la religión del príncipe es la religión de la nación. Con el fin de evitar los conflictos devastadores, se decidió en el mismo momento (siempre a través de los tratados de Westfalia) que ningún país debía ingerirse en los asuntos de otro Estado (por ejemplo para apoyar a correligionarios). Este principio gobernó las relaciones internacionales desde entonces – a excepción de las conquistas extraeuropeas hasta el siglo XX- y está inscripto en la Carta de la ONU. Se puede criticar con razón esta visión eurocentrista, pero es el eurocentrismo el que guió la implementación de las normas internacionales modernas, en una época en la cual Europa estaba en la cima de su potencia, mientras que los países y las civilizaciones que habían dominado el tablero geopolítico hasta los siglos XVI/XVII, por diversas razones se hallaban bruscamente en regresión en el mismo momento. Pese a ello, la influencia de las civilizaciones no europeas sobre estas normas no es despreciable, puesto que los intercambios interculturales en este ámbito eran más importantes de lo que generalmente se admitió.

La incompetencia de algunos gobiernos y sus abusos de poder, la debilidad y la negligencia de algunos aparatos estatales, las luchas de poder, los viejos resentimientos entre poblaciones provocan desde hace algunos años catástrofes humanitarias de gran envergadura que podrían evitarse si la colectividad internacional pudiera influenciar con inteligencia en los asuntos de algunos países cuyos gobernantes son incapaces de manejar problemas de una gravedad extrema o, peor aún, son ellos mismos responsables de esas catástrofes.

Dado que en la actualidad, contrariamente a lo que sucedía en el pasado, las fuentes de conflicto e inestabilidad provienen del interior del país y las crisis humanitarias que provocan pueden a veces cobrarse millones de víctimas, es imperativo que la comunidad internacional pueda intervenir, al menos para salvar a las poblaciones de la muerte. ¿Qué comunidad internacional? Más allá de la opinión pública internacional, la comunidad internacional no existe más que de manera abstracta y es por ello que no reacciona. Para que pueda hacerlo, hay que ingeniárselas pues para crearla. ¿De qué manera? Al comienzo, por lo menos, mediante la identificación de los actores capaces de tener un impacto, a través de una toma de conciencia de que los problemas requieren acciones concretas entre esos actores, y con la organización efectiva de esas acciones. La ONU tiene un papel a jugar en este terreno, tanto como la sociedad civil. Pero la creación de una verdadera “comunidad internacional” necesitará esfuerzos durables y sostenidos para un desafío que está lejos aún de haber sido logrado, puesto que las reglas de la política internacional han llevado hasta ahora el egoísmo hasta su paroxismo, egoísmo del cual no será fácil deshacerse.

Además, ¿por qué no instaurar condiciones de intervenciones sistemáticas en casos de guerra civil, o cuando el Estado abusa de su poder para aplastar a sus poblaciones (caso de Zimbabwe por ejemplo)? Obviamente es un tema candente y difícil de instaurar cuando sabemos hasta qué punto las situaciones de los países que atraviesan ese tipo de dificultades son complicadas. Sin embargo, la idea de un deber de ingerencia no apareció por casualidad en el transcurso de los últimos años. Si, en el siglo XVII, el respeto absoluto de la soberanía constituía un gran progreso para los derechos humanos, hoy en día ocurre lo contrario. Es tiempo de poner ese principio sobre la mesa, como algunos lo han hecho, a la manera de Bernard Kouchner, más que de permanecer aferrados a costumbres que, en la actualidad, generan una actitud de indiferencia, o hasta criminal, frente a las catástrofes humanitarias causadas por el hombre, o hasta por los elementos naturales. En ese ámbito, el accionar de la ONU es ambiguo ya que, por un lado, defiende un principio inscrito en su Carta y, por otro lado, se presenta como la primera defensora contra los abusos en materia de derechos humanos. Para actuar, habrá que ir entonces más allá de la ONU, o cuestionar algunos de sus principios, empezando por el del respeto

absoluto de la soberanía nacional. En este ámbito, el papel de los miembros del Consejo de Seguridad no es despreciable, pero sólo se moverán bajo la presión de la opinión pública. Es por ello que algunas campañas bien organizadas pueden producir efectos en este campo.

Una visión estrecha de la seguridad

La ONU ha hecho mucho en estos últimos años para ampliar la noción de seguridad hacia una concepción de la “seguridad humana” que no se refiera exclusivamente a la seguridad física sino que abarque también la seguridad contra el hambre y el frío, la enfermedad y la pobreza. Pero la ONU fue establecida cuando el concepto de seguridad se entendía de manera estrecha y restrictiva. En consecuencia, las estructuras de las Naciones Unidas, su Carta y sus mecanismos fueron construidos según esa visión de la seguridad que reinaba en 1945, y que era lógica después de dos guerras mundiales. En este plano también, el desfase entre el discurso de los dirigentes de la ONU y la realidad práctica es considerable. En términos de puesta en práctica, la ONU sencillamente no cuenta con los medios para realizar sus ambiciones. La primera causa de ello responde a una falta de voluntad por parte de los países miembros. La seguridad en su sentido tradicional es fácil de entender y se vincula con el corto plazo. La seguridad humana, en cambio, es una noción más compleja, poco conocida, y que se inscribe sobre todo en el largo plazo. Ahora bien, sabemos que la política se involucra principalmente en el corto plazo. Es un defecto de la política en general pero sobre todo, hay que admitirlo, de la democracia. En este terreno, una vez más, no podemos esperar demasiado de los Estados.

La ONU en tanto institución (principalmente la Secretaría General) demuestra aquí, poniendo en primer plano esta nueva concepción de la seguridad, que es un pilar de la reflexión sobre la nueva gobernanza mundial. En tanto órgano al servicio de los Estados miembros, en cambio, se muestra a menudo incapaz de poner en práctica sus propias ideas. Se puede pensar entonces en dos soluciones: o bien la ONU acepta sus limitaciones y reconcentra sus actividades, por ejemplo en el campo general de la reflexión, de las ideas y de los intercambios, o bien implementa los medios para realizar lo que predica.

Esto último, tal como lo hemos dicho anteriormente, depende de la voluntad de los Estados. Predicando acciones que es incapaz de realizar, la ONU pierde en los dos terrenos, puesto que el impacto de sus recomendaciones sucumbe ante su incapacidad inherente para la puesta en práctica.

Geopolítica

La ONU fue creada en un contexto que privilegiaba la “geopolítica”, es decir las relaciones exclusivamente políticas que podían mantener los países entre sí, en los terrenos convencionales de las relaciones internacionales. Los aspectos geoeconómicos y geoambientales fueron minimizados o totalmente descartados. Hoy en día vemos que todas esas dimensiones son importantes en sí mismas, pero también que están relacionadas unas con otras. Pero la ONU fue construida fundamentalmente como un edificio geopolítico. Las diversas crisis económicas, ambientales y otras que empiezan a sacudir al planeta demuestran que la ONU, en estos campos, tiene muy pocas armas para intervenir de una manera u otra para solucionar las crisis, y menos aún para prevenirlas. También en este sentido la estructura onusiana está construida de tal modo que es difícil transformarla en profundidad, las reformas posibles sólo pueden ser mínimas y, en todos los casos, insuficientes para que las Naciones Unidas puedan realmente tener peso en esos ámbitos. ¿Qué hacer entonces? ¿Contentarse con reformas mínimas que, ciertamente, son mejor que nada? Si la casa es defectuosa y no puede rehacerse por completo, tal vez sería mejor construir otra (u otras), conservando eventualmente la primera pero con funciones menos ambiciosas.

A modo de conclusión (provisoria)

Las Naciones Unidas forman parte de la dinámica de las relaciones internacionales desde hace más de seis décadas, a lo largo de las cuales muchas cosas han cambiado, incluida la perspectiva que cada individuo puede tener de su lugar en el universo. La ONU está

presente en muchos ámbitos, y quisiéramos que su presencia fuera aún mayor. A través de sus muchas agencias especializadas, a veces hace milagros, incluso con los medios extremadamente limitados con los cuenta. Si el mundo ha evolucionado, la ONU también supo adaptarse y a veces hasta preceder e influenciar los cambios estructurales profundos que transformaron el curso de las cosas y de la historia. En el plano de las reformas también, la ONU, a través de su Secretario General, intentó abrir el juego, a veces con relativo éxito.

Por ello, la ONU encarna el pensamiento de otra época, mientras que sus estructuras fueron hechas de entrada en un molde rígido que, en primer lugar, favorecía a las grandes potencias, cuyo campo mental no superaba el de una gobernanza mundial regida principalmente por la dura ley de las relaciones de fuerza. Es cierto que la ONU logró suavizar esa ley y hasta humanizar aunque sea un poco las reglas de juego. Pero la ONU no fue creada en ningún caso para ser libre de la voluntad de los Estados que la constituyen. En la actualidad, cuando los principales problemas del mundo se deben a una quiebra de los aparatos estatales o bien alcanzan una dimensión que supera el marco de las relaciones interestatales, está claro que es necesario instaurar una nueva arquitectura de la gobernanza mundial.

¿Qué lugar ocuparía la ONU dentro de esa arquitectura? Es evidente que la ONU tiene un papel importante para jugar actualmente en un mundo inestable que, para bien o para mal, no se rige por ningún sistema de estabilización geopolítica o geoeconómica. Pero la ONU, por su constitución original, es incapaz de trascender la dimensión estatal, dentro de la cual está inevitablemente encerrada. Su accionar simbólico es vital, pero nada indica que un día vaya a disponer de los medios materiales correspondientes a sus ambiciones.

Más que esperar y reclamar que la ONU haga lo imposible, atando su accionar para luego criticar su falta de resultados, nos parecería más juicioso en el futuro restringir sus mandatos, pero dándole verdaderos medios en los ámbitos elegidos, por ejemplo en los campos de la salud, el hambre o la educación.

En otros sectores, incluido el que dio origen a la creación de las Naciones Unidas (el de la guerra y la paz) queda claro que es necesario instaurar otros mecanismos, si no queremos seguir en la desilusión perpetua. En ese terreno, la ONU está muy lejos de contar con los medios para actuar de manera eficaz y los países miembros, empezando por los cinco miembros del Consejo Permanente, no tienen y probablemente nunca tengan la voluntad de hacer concesiones. Además, la evolución de la guerra y de la paz requiere de una reformulación completa de los aparatos militares, de las estrategias y de la noción misma de ejército. Sólo en el ámbito de las operaciones de mantenimiento de la paz, es evidente que las cosas deben evolucionar sensiblemente y que se está preparando, o debería prepararse, una revolución en esa zona particularmente sensible. Por lo demás, no pareciera ser que los Estados estén dispuestos a abandonar sus prerrogativas en este campo que, más que ningún otro, sigue obedeciendo a las leyes ancestrales de la gran política: las leyes de las relaciones de fuerza. Sería sensato aceptar, por último, la idea de que la ONU no podrá hacer en el futuro más de lo que puede hacer actualmente y que su energía podría ser mejor explotada en otros campos. En este sentido, una reorientación de las actividades de la ONU parecería, en la práctica, tener más posibilidades de éxito que una reforma de fondo.

En otros términos, el papel que podría jugar la Organización de las Naciones Unidas en la gobernanza mundial del siglo XXI sería más vital aún si otros elementos completaran, apoyaran y suplieran su accionar. ¿Qué tipo de elementos? Hasta ahora se ha focalizado sobre todo en esquemas que, en su gran mayoría, implican una actividad más menos institucionalizada, lo cual ubica una vez más a los Estados en el centro de la solución. Así, por ejemplo, tenemos la idea de un nuevo “concierto” de las naciones o de las potencias (Michael Lind⁶), la de una liga de democracias (John Mc Clintock et Xavier Guigüe⁷), la de los agrupamientos regionales (Pierre Calame⁸), o bien la de un « G8/G20

⁶ Michael Lind, *The American Way of Strategy*, Oxford : Oxford University Press, 2008.

⁷ John Mc Clintock, With the collaboration of Xavier Guigüe, *The Uniting of Nations, an Essay on Global Governance*, Bruxelles, Peter Lang, 2007.

⁸ Pierre Calame, *Refonder la gouvernance mondiale pour répondre aux défis du 21e siècle*, http://www.alliance21.org/2003/article.php3?id_article=453

» ampliado (Johannes Lynn y Colin Bradford⁹). Sin embargo, es importante que otros actores – sociedades civiles, ONGs/OIGs, empresas, etc.- participen imperativamente en la gobernanza mundial. ¿De qué manera? ¿Con qué medios? ¿Con qué objetivos? Las respuestas a estos interrogantes son eminentemente complejas y superan ampliamente el marco del presente ensayo. No obstante ello, nos parece que en la actualidad no es posible ni deseable una solución única, incluida la de la ONU, tal como podía parecerlo hace no tanto tiempo atrás. La arquitectura de una nueva gobernanza mundial debe ser descentralizada y difusa, flexible y adaptada, eficiente y sustentable. Ya ha pasado la hora en que todos los problemas del mundo podían teóricamente solucionarse en un solo lugar. El nuevo tipo de arquitectura, menos estético, podría en cambio ser mucho más eficaz de lo que ha sido hasta ahora el edificio de la ONU. Queda por ver que, como para cualquier edificio arquitectónico, los problemas a resolver son muy precisos. La arquitectura de una nueva gobernanza mundial debe también, en consecuencia, ser igualmente precisa. Y debe responder preguntas esenciales: ¿para quién? ¿por qué? ¿cómo? ¿con qué objetivos? ¿quién decide qué? En otros términos, al igual que para cualquier organización humana, se plantea el problema de la legitimidad. Hasta ahora, los Estados tenían el monopolio de la legitimidad política. De ahora en adelante, habrá que redefinir las normas de una nueva legitimidad.

⁹ Johannes F. Linn and Colin J. Bradford, “Summit Reform : Toward an L 20, in C. Bradford and J. Linn *Global Governance reform, Breaking the Stalemate*, Washington, Brookings Institution Press, 2007, págs. 77-86.



Tu eres libre de:



Copiar, distribuir, comunicar y ejecutar públicamente la obra

Bajo las siguientes condiciones:



Atribución. Debes reconocer y citar la obra de la forma especificada por el autor o el licenciante.



No Comercial. No puedes utilizar esta obra para fines comerciales.



Sin Derivadas. No puedes alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

- Al reutilizar o distribuir la obra, tienes que dejar bien claro los términos de la licencia de esta obra.
- alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.
- Nada en esta licencia menoscaba o restringe los derechos morales del autor.

Esto es un resumen simple del texto legal. La licencia completa:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/legalcode>