

VICENÇ FISAS, ALBERTO PIRIS Y
MARIANO AGUIRRE

España y la ONU, los retos de la reforma

Con motivo de cumplirse 50 años desde la creación de las Naciones Unidas, los estados miembros deben presentar ideas concretas sobre los retos que enfrenta la organización y las reformas que deben hacerse. El Congreso de los Diputados de España está elaborando una ponencia y para ello ha convocado a una serie de especialistas en la materia. El 25 de mayo pasado dieron testimonio ante la Comisión de Asuntos Exteriores tres miembros del CIP, Vicenç Fisas, Alberto Piris, y Mariano Aguirre. Se reproducen a continuación versiones resumidas de sus comparencias.

La Reforma pendiente **Vicenç Fisas**

Cuando el 26 de junio de 1945 se firmó la Carta de las Naciones Unidas, se hizo constar que los gobiernos firmantes estaban resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra, a reafirmar la fe en los derechos humanos, en la dignidad y el valor de la persona humana, a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida, a practicar la tolerancia y a asegurar que no se usaría la fuerza armada sino en servicio del interés común.

El balance de este medio siglo no invita al optimismo. Las guerras se han multiplicado, los conflictos continúan siendo tratados mediante amenazas y coerción, la brecha entre países ricos y pobres se ha agrandado, la tolerancia continúa siendo un bien escaso, y ningún gobierno renuncia al uso de la fuerza armada.

En este contexto, el organismo encargado de "mantener la paz y la seguridad internacionales, fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el principio de la igualdad de derechos, realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales, y servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes", no ha podido desempeñar suficientemente su cometido. No obstante, de no haber existido la ONU,

Vicenç Fisas es investigador del Centro UNESCO de Cataluña y del CIP. Su último libro es *Los desafíos de la ONU*, Icaria/Seminario de Investigación para la Paz, Barcelona, 1994.

A pesar de esas limitaciones y de ese pasado, hoy el mundo necesita de un organismo de este tipo, aunque puesto al día y libre de las ataduras históricas que provocaron su aparición en 1945.

todo hubiese ido peor. Pero este organismo, por sí mismo, no ha sido suficiente, y no ha tenido la capacidad de parar o frenar numerosos procesos destructivos. En cualquier caso la ONU no es un actor independiente, una entidad completamente autónoma, sino un foro que refleja los deseos, las voluntades, las incertidumbres y los juegos de poder de las políticas exteriores de los Estados miembros.

A pesar de esas limitaciones y de ese pasado, hoy el mundo necesita de un organismo de este tipo, aunque puesto al día y libre de las ataduras históricas que provocaron su aparición en 1945.

En su "Programa de Paz" (julio de 1992), el secretario general Boutros-Ghali señalaba que la labor de Naciones Unidas debería perseguir cinco objetivos fundamentales: 1) La **diplomacia preventiva** (eliminar las fuentes de peligro); 2) El **establecimiento de la paz** (resolver los problemas del conflicto); 3) El **mantenimiento de la paz** (preservar la paz); 4) **Consolidar la paz** (reconstruir las naciones); 5) **Poner fin a las causas más hondas de los conflictos**, en particular la desesperación económica, la injusticia social y la opresión política.

Boutros-Ghali se centra en la prevención de los conflictos, más que en la diplomacia de las crisis. Ello supone desarrollar sus funciones de alerta temprana (vigilancia) y de análisis de las tendencias mundiales (previsión). La efectividad de un organismo como Naciones Unidas dependerá en buena medida de su capacidad para darse cuenta de cuando se inician situaciones de violencia, y de intervenir con eficacia, rapidez y seguridad en estos primeros momentos.

La creciente demanda hacia las Fuerzas de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas, y su presencia en múltiples escenarios conflictivos o post-conflictivos, ha vitalizado también el debate sobre la posible función disuasiva o coercitiva de Naciones Unidas. Aunque se trata de un proceso en discusión, en el que deberán establecerse de forma clara y precisa los criterios que justifiquen cualquier intervención internacional y se asegure que ésta no sea selectiva y discriminatoria, parece claro que en el futuro cada vez adquirirá mayor importancia la llamada diplomacia humanitaria, tanto la de tipo asistencial como la intervencionista.

Boutros-Ghali apuesta por incidir directamente en lo que constituye la tipología de los conflictos contemporáneos. De ahí su insistencia en actuar con especial consideración sobre los derechos de las minorías étnicas, religiosas, sociales o lingüísticas, y en evitar las violaciones de los derechos humanos antes de que se produzcan. El trabajo de Naciones Unidas no tendría sentido si ignorara que la mayor parte de los conflictos son intraestatales, de naturaleza interna, y eso conlleva prestar mayor atención a las tensiones y conflictos derivados de las desigualdades sociales y económicas.

Las políticas preventivas o disuasivas han de formar parte de un bloque homogéneo y coherente. La correcta combinación de estas medidas, dentro de una estrategia integrada, es lo que permitirá construir un verdadero sistema de seguridad internacional. Se trata de un círculo, que empieza por la información y continúa con la prevención y la mediación, el arreglo pacífico de las disputas, la capacidad de disuasión y los medios para estabilizar una situación conflictiva.

El mundo presenta un conjunto de problemas globales que necesitan ser tratados desde mecanismos de alcance igualmente global. Los Estados no tienen

posibilidades de solucionar esos problemas por sí solos; necesitan de la colaboración activa de otros muchos países, así como de la participación de ONG's, empresas y movimientos sociales. La ONU es el organismo más adecuado para detectar, analizar y encauzar esos problemas hacia vías de solución.

Estos problemas globales (del subdesarrollo a la degradación ecológica, pasando por la deuda externa, los refugiados, el rearme y la militarización, el SIDA, o el narcotráfico) proporcionan la amplitud temática que ha de abordar Naciones Unidas. El repertorio temático actual es así de extenso; lo que hace falta son medios y voluntades para que lo allí analizado y decidido pueda llevarse a la práctica.

Para que Naciones Unidas tenga una mayor capacidad de decisión, los Estados deberán entender que, además de incrementar y mejorar la cooperación entre el mayor número posible de Estados, también puede ser necesario transferir determinadas parcelas de su soberanía a la ONU y a otros organismos regionales, y comprometerse a seguir unas normas de conducta aceptadas libremente. Este es uno de los grandes retos de la reforma de la ONU, pero también una condición previa para afrontar responsablemente las cuestiones que no pueden resolver los Estados por sí solos. El cumplimiento de las normas internacionales exigirá un sistema que defina más claramente los derechos y las obligaciones de las naciones, y que una vez aceptados éstos, han de respetarse. Las normas han de pasar a la categoría de ley. El mundo necesita un sistema de penalizaciones para hacer frente a estas situaciones, en el caso de que un país decida no actuar conforme al sistema que ha aceptado.

Con todo, la ONU nunca deberá ni podrá ser un organismo con capacidad para resolver todo tipo de conflictos. Su función es la de plantear los problemas, analizarlos y canalizarlos hacia vías de resolución positiva, pero no resolverlos directamente. La ONU debería entenderse como "el foro público del mundo", donde pueden articularse todos los principales problemas y conflictos, para que se hagan transparentes, visibles para todos, y formularse ideas sobre su solución y resolución. La ejecución depende de los Estados y del resto de actores no estatales del sistema mundial. La misma reforma de NN.UU. dependerá en buena parte de la presión que en los próximos años ejerzan las ONG's y los movimientos sociales sobre sus respectivos gobiernos. Al fin y al cabo, si ha de surgir un "nuevo orden" mundial de cooperación que desbanque al "viejo orden" de los poderosos, aquel sólo podrá salir como resultado del compromiso de la sociedad civil del planeta en construir experiencias cotidianas de solidaridad internacional.

Para democratizar el proceso de toma de decisiones es necesario desestatalizar la ONU en la medida de lo posible, aunque sea de forma gradual, mediante el concurso activo de otros actores y promoviendo la participación política popular. Superar el modelo confederal de Naciones Unidas, basado en los principios teóricos de la igualdad de soberanía de los Estados, la no interferencia en los asuntos internos y la representación de los gobiernos, será un proceso largo y difícil. La democratización de Naciones Unidas, en definitiva, es el eje sobre el cual habrán de girar todas las propuestas de reforma de la Organización.

El dilema de la ONU

Alberto Piris

Cualquier intento de reforma de Naciones Unidas debe tener presente algo que podría considerarse como el dilema *básico* de la Organización, que se plantea entre las dos corrientes de opinión más extendidas al respecto. Para unos, a fin de que las acciones internacionales de policía mundial lleguen a ser efectivas, éstas habrían de llevarse a cabo solo como consecuencia de la iniciativa y la dirección de uno, o a lo sumo, dos estados poderosos y decididos, de modo no muy distinto a como se actuó durante la guerra del Golfo.

Para otros, la ONU es la única organización universal que representa los intereses de todos los gobiernos, por lo que todos sus miembros han de participar en las decisiones y en las acciones que hayan de llevarse a efecto.

El primer término del dilema deja a la ONU inerte ante las acusaciones de que con mucha frecuencia actúa siguiendo el criterio de los países poderosos, a cuya política exterior acaba doblegándose el Consejo de Seguridad, y que ello puede conducir a un nuevo método de colonialismo. Por su lado, el segundo término del dilema permite poner en duda el alcance de las competencias de la ONU, de sus posibilidades y capacidad para llevar a efecto soluciones contundentes con rapidez y eficacia, y deja al descubierto la debilidad inherente a su dirección política y militar de la organización.

Entre ambos extremos cabe una posición de síntesis, porque para que la ONU pueda ejercer su papel como organización internacional de paz y seguridad, necesita tanto el respaldo de las grandes potencias como una mayor capacidad propia para intervenir en situaciones en las que no están implicados los intereses de aquéllas, y en las que se necesita el apoyo de la totalidad de sus miembros.

Las frecuentes alegaciones de que la ONU no está capacitada para dirigir complejas operaciones se hacen a menudo por los gobiernos que no desean que esto ocurra. Privar a la ONU del necesario apoyo financiero y de otros recursos necesarios, así como de la autoridad imprescindible para tomar decisiones críticas en plazos breves, como algunos países propugnan, solo contribuye a perpetuar la debilidad de la organización.

Otras premisas básicas de la reforma

Es también necesario modificar la actitud de muchos gobiernos nacionales ante la ONU, en lo relativo a las percepciones de lo que esta organización es y lo que debería o podría ser. Nada variará, y apenas ninguna reforma tendrá consecuencias sustantivas, si los gobiernos siguen considerando a la ONU como el lugar de encuentro o el foro al que presentan los problemas molestos o de difícil resolución, al que recurren cuando se trata de proteger sus propios intereses o en donde intentan buscar aliados junto con los cuales evitar que la evolución de los acontecimientos les resulte perjudicial.

Lo que, por el contrario, deben aceptar los gobiernos nacionales es el hecho de que la ONU es el único foro internacional desde el que pueden plantearse muchos graves problemas que están en la raíz de la mayoría de los conflictos que

Alberto Piris es general de artillería y miembro del CIP.

hoy afectan a la humanidad: supervivencia y desarrollo, opresión política, menosprecio de los derechos humanos, emigración, drogadicción, deterioro ecológico, SIDA, son unos ejemplo de actualidad. Conviene, además, superar de una vez para siempre la concepción de que la ONU es capaz de desarrollar una actividad autónoma, independiente de la voluntad política de los gobiernos. Son éstos los que determinan, en último término, su capacidad de actuación, sus limitaciones y posibilidades. Quienes deciden en la sede de la ONU en Nueva York son aproximadamente los mismos que ejercen mayor capacidad decisoria en el Cuartel General de la OTAN, en Bruselas, y en el denominado "grupo de los siete".

Escenarios de crisis, desafíos para España **Mariano Aguirre**

Después del final de la Guerra Fría el mundo se ha tornado más inestable y menos predecible. A la disolución de la política de bloques que mantenían la paz a través de la disuasión nuclear se le han sumado el colapso del estado, la economía y el consenso social en una franja de países periféricos. Esta crisis se relaciona, en unos casos, con el pasado colonial y el fracaso de los modelos de desarrollo convencional (Africa Subsahariana, por ejemplo); en otros, con la imposibilidad de que se consolidasen proyectos sociales y de Estado después de la desintegración de los imperios debido a la imposición del modelo comunista y la Guerra Fría (caso de los Balcanes).

La denominada (sin que exista realmente en un sentido colectivo y cooperativo) comunidad internacional enfrenta diversos escenarios de crisis:

- estados frágiles que se destruyen internamente (Somalia, Ruanda, la antigua Federación Yugoslava, entre otros);
- la pretensión de comunidades o grupos sociales de redefinir fronteras que les fueron impuestas o que nunca se consolidaron. Líderes populistas ultraconservadores y autoritarios que exaltan valores como la raza, la etnia, la lengua o la nación para obtener apoyo a sus proyectos;
- un puñado de regímenes que tratan de desarrollar o conservar (Israel) proyectos bélico-nucleares para poder negociar desde la fuerza su supervivencia (Corea del Norte) o posición regional (Irán y Pakistán).
- en líneas generales, son muy pocos los conflictos armados entre estados, mientras que desde 1989 ha aumentado el número de los mismos dentro de los estados. Se calcula que hay en el mundo alrededor de 70 conflictos armados de baja y media intensidad.
- la pobreza, los conflictos armados, y la destrucción ambiental generan graves problemas globales (migraciones, millones de refugiados, tensiones por recursos naturales, violencia urbana y criminalidad, auge de las mafias nacionales e internacionales, entre otros).
- en el terreno económico, los paradigmas del supuesto desarrollo que se imponen a través de los centros del poder financiero global (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional) agravan la crisis de los países más frágiles.

Mariano Aguirre es director de *Papeles* y director adjunto del Transnational Institute (TNI) (Amsterdam). Su trabajo sobre el intervencionismo humanitario *The Dilemmas of a Global Army* será publicado en 1995 por Pluto Press/TNI, Londres.

El modelo de la seguridad cooperativa busca generar un régimen -o sistema internacional en el cual los estados adhieran y hagan el mayor esfuerzo por cumplir una serie de principios de convivencia que les benefician a la vez que generan seguridad al resto de la comunidad.

Ante estas manifestaciones, los estados más estables del planeta -o sea, las democracias parlamentarias capitalistas avanzadas de EE UU, Europa Occidental, Japón, Australia y Nueva Zelanda- pueden adoptar dos caminos. Uno es el del modelo realista tradicional que acepta que el mundo está ordenado a través de la competencia entre los estados. Estos se vinculan a través del balance de poder armado, político y económico, y hay una especie de selección natural que empuja a unos países hacia arriba y a otros hacia abajo en la pirámide las relaciones internacionales. Lo básico en este esquema es preservar la seguridad nacional.

Otra posibilidad es orientarse hacia un modelo de seguridad cooperativo que reconoce la existencia de conflictos y tensiones y que parte de la base de que las relaciones internacionales actuales funcionan a partir sobre el paradigma realista. Pero, al mismo tiempo, verifica la interdependencia creciente producto de la globalización de la economía y la comunicación, y reconoce la importancia que tiene el cuerpo doctrinal expresado en múltiples textos fundacionales de un orden global como, por ejemplo, la Carta de la ONU, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y la jurisprudencia internacional hasta llegar a la reciente Carta de París para la Nueva Europa.

El modelo de la seguridad cooperativa busca generar un *régimen* -o sistema internacional en el cual los estados adhieran y hagan el mayor esfuerzo por cumplir una serie de principios de convivencia que les benefician a la vez que generan seguridad al resto de la comunidad. Después de la Segunda Guerra Mundial se intentó crear ese régimen, pero los jerárquicos modelo económicos aplicados, la Guerra Fría, la autoadjudicación de poder a un grupo de países, y la vigencia de la concepción de la seguridad nacional por encima de la seguridad colectiva lo boicotearon.

Una mirada a la situación mundial en términos cuantitativos acerca de la pobreza en toda la dimensión de las necesidades humanas básicas (alimentación, empleo, sanidad, vivienda, educación, vigencia de los derechos humanos, democracia), los conflictos armados, destrucción medio ambiental, o la vigencia de la democracia indican que el esquema realista no ha sido útil para gestionar el sistema global. Se ha acusado con frecuencia a los que han pugnado en favor de un régimen internacional cooperativo con mayor o menor radicalidad de ser utópicos, pero actualmente la mayor utopía es creer que el planeta podrá continuar siendo gestionado por la política del caos del realismo y la seguridad nacional.

Gestionar el desorden mundial

Sin duda, puede ocurrir que en los países capitalistas avanzados una parte de sus sociedades, y en particular sus líderes políticos y de opinión, pretendan seguir viviendo como si más allá de sus fronteras (o las de la Unión Europea, en nuestro caso), no pasara nada grave. Pero a esta ilusión la destrozan los hechos: el impacto de los conflictos en la periferia del Sur o del Este llega a través de las olas de refugiados e inmigrantes, el coste internacional de las guerras locales, el terrorismo, la destrucción ambiental y la presión de una parte de la opinión pública de los países más desarrollados que presiona a sus propios gobiernos para que "hagan algo" ante catástrofes como la de Ruanda o Bosnia y para que se comprometan económicamente (campañas del 0.7%).

Una posible salida es avanzar hacia un régimen de una seguridad global y cooperativa que debe empezar por:

- la puesta en práctica de programas de desarrollo para ir frenando el deterioro de las necesidades humanas básicas;
- la defensa de un sistema de valores basado en la jurisprudencia internacional;
- responsabilidad compartida (democratización de la ONU);
- cesión de soberanía.

Naciones Unidas es la única institución internacional que puede cumplir el papel de gestionar el desorden mundial. Desde sus distintos ámbitos hay propuestas concretas cuya eficacia no puede ser desechada sin ponerlas a prueba. Pero estos cambios sólo se pueden hacer con la cooperación de todos los países y, en particular, de los que tienen mayor estabilidad política y económica. En el terreno particular de la seguridad se requiere, como mínimo:

- un programa de democratización de la organización (con objetivos como la modificación del Consejo de Seguridad y la abolición del derecho de veto);
- la revisión de principios como el de no injerencia en los asuntos internos de los estados ante casos de genocidio;
- dotar de fondos a las políticas y organismos dentro de la ONU encargados de la prevención de conflictos.

España tiene una gran oportunidad de desempeñar un papel relevante por ser miembro de la Unión Europea, de la OTAN, de la comunidad hispanoamericana, y por sus vínculos con el Magreb. Entre las cosas concretas que puede hacer España se encuentran:

- crear una academia de "casco azul";
- colaborar activamente en el debate internacional sobre la reforma institucional y aportar infraestructura y fuerzas a las operaciones de paz de la ONU que ofrezcan garantías de ser neutrales y humanitarias;
- aportar fuerza para la creación de una fuerza internacional puesta a disposición del secretario general;
- ceder bases e instalaciones militares españolas para abastecimiento y despliegues de misiones humanitarias de la ONU;

La reforma de la ONU tardará más o menos años, y será mejor o pero, pero ya se está llevando a cabo en los hechos. España puede estar presente o quedar fuera del debate; puede participar conscientemente en misiones o ir a ellas por prestigio, inercia o presiones externas. Pero, más importante aún, o colaboramos en uno de los debates internacionales más cruciales del fin de siglo o ayudamos tácitamente a que aumente exponencialmente el caos que vemos en Bosnia, Ruanda, Somalia, o Angola.

* * *

Selección de materiales publicados por el CIP sobre la reforma de la ONU

"La ONU y el empleo de la fuerza armada", *Informe del CIP*, nº 3, Madrid 1991, permite reflexionar, en un caso concreto como es el de la pasada guerra del Golfo, sobre las condiciones que la Carta de las Naciones Unidas establece para recurrir a la coerción militar a la hora de hacer valer las resoluciones del Consejo de Seguridad y pone de manifiesto cómo aquella guerra apenas satisficó ninguna de ellas.

"Propuestas para la reforma de Naciones Unidas", *Informe del CIP*, nº 7, Madrid 1994, aparte de recopilar algunas de las propuestas ya presentadas en la anterior comparecencia de Vicenç Fisas, sirve para comprender que el proceso de reforma de Naciones Unidas ha de desarrollarse en tres pasos estrechamente vinculados entre sí:

- 1º- democratización de la Organización, haciéndola más representativa a nivel universal;
- 2º- como consecuencia de lo anterior, conseguir un aumento de la legitimidad y de la fuerza moral de la ONU;
- 3º- una ONU más representativa y legitimizada, podrá aspirar a disponer de medios de coacción armada para hacer valer sus resoluciones.

De ningún modo es aconsejable fortalecer la capacidad coercitiva de la Organización si ésta no deja de actuar como una oligarquía - lo que es el caso actual - y si no consigue un mayor nivel de legitimación universal, para que sea tenida por la opinión pública mundial como capaz de defender con igual empeño los intereses de los países pobres y de los ricos.

"El debate sobre las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU", *Anuario del CIP 1992-1993*, CIP/Icaria, Madrid 1993, es una recopilación de lo que hasta la fecha se ha discutido sobre las operaciones de mantenimiento de la paz y permite seguir la evolución de éstas desde sus primeros momentos hasta la actualidad, introduciendo aspectos de interés que posteriormente están siendo objeto de más amplia discusión, como es todo lo relacionado con "el ejército de la ONU".

"Los cincuenta años de la ONU tras la paz y la seguridad internacionales", *Anuario del CIP 1993-1994*, CIP/Icaria, Madrid 1994, es un análisis crítico del primer medio siglo de actividad de Naciones Unidas, en donde se estudian los problemas que esta organización ha ido encontrando y se abordan cuestiones de interés esencial para cualquier posible reforma de la ONU.

"¿Cuándo intervenir por la fuerza? El recurso a la guerra", *Papeles para la Paz*, nº 47/48, CIP, Madrid 1993, es una enumeración brevemente razonada de los diversos aspectos que en las circunstancias actuales deben considerarse antes de recurrir a la guerra como instrumento de una política concreta, una síntesis de las modernas ideas sobre el *ius ad bellum* y el *ius in bello*.

"Por una fuerza militar voluntaria de Naciones Unidas", *Papeles para la Paz*, nº 49, CIP, Madrid 1993, es una contribución de diversos autores sobre la interesante cuestión que su título anuncia, suscitada a nivel internacional por Sir Brian Urquhart, que permite valorar la controvertida cuestión de las ventajas e inconvenientes que implicaría el dotar al Consejo de Seguridad de cierta capacidad de coerción militar materializada en un ejército al servicio de la ONU.

(Resumen preparado por Alberto Piris).