

II. El sistema mundial y las Naciones Unidas

José M. Tortosa

El espacio de referencia de las actuales Naciones Unidas ya no es Europa sino el mundo. Han sido afectadas por un proceso de globalización que va acompañado por la rivalidad entre superpotencias, hasta el momento circunscrita al terreno económico. De este contexto se derivan tres posibles escenarios de futuro: 1) fragmentación del sistema mundial en bloques, primero económicos, luego militares y políticos; 2) recomposición de las hegemonías en función de nuevos pilares (Japón y quizá China o Corea); 3) un cambio cualitativo en el que la ONU deja paso a un gobierno mundial. El artículo analiza las posibilidades de esta última opción y pronostica la probable proximidad de los dos primeras.

Este texto pretende responder a una simple pregunta: ¿pueden convertirse las Naciones Unidas en un gobierno mundial? Se reduce, pues, al pronóstico (qué puede suceder) y no trata ni del diagnóstico (en qué estado se encuentran) ni del tratamiento (qué habría que hacer para reformarlas).

De entrada, hay que reconocer que el papel de las Naciones Unidas ha ido creciendo. Si sólo nos atenemos a las operaciones de mantenimiento de la paz, entre 1948 y 1987 se iniciaron 13 de estas operaciones, es decir, una cada tres años. En el quinquenio siguiente (1988-1993) el ritmo se multiplicó por 12, o sea, cuatro operaciones por año.¹ Entre marzo y mayo de 1994 la situación era la que muestra la tabla 1 con las operaciones de las Naciones Unidas en el mundo. Una observación atenta de esos datos permitiría múltiples reflexiones, pero no deja de llamar la atención la diferencia entre Somalia y la ex-Yugoslavia en personal destinado y, sobre todo, en la evolución posterior del conflicto en esos y otros lugares. De todas formas, una conclusión de lo dicho hasta ahora es que el crecimiento de las operaciones de mantenimiento de la paz es curiosamente selectivo. En todo caso, parece que nos encontramos ante el germen de un gobierno mundial, por lo menos por cuanto es capaz de hacer un uso supuestamente legítimo de la fuerza para mantener la paz, a lo que habría que añadir las llamadas operaciones humanitarias del tipo a la habida en Ruanda.

Las dudas sobre el actual papel de Naciones Unidas en la dirección de convertirse en un gobierno mundial comienzan cuando se observa quiénes son los estados que proporcionan dicho personal y no sólo cuando se constata quién dirige las operaciones. Tanto si se cuentan sólo las tropas como si también se inclu-

José María Tortosa es catedrático de sociología en la Universidad de Alicante. Autor de *Sociología del sistema mundial*, Tecnos, Madrid, 1992.

¹ Vicenç Fisas, *Caos i Pau. La reforma de les Nacions Unides i el futur dels "cascos blaus"*, Centre Unesco de Catalunya, Barcelona, 1993 (hay traducción al castellano: *El desafío de Naciones Unidas ante el mundo en crisis*, Icaria/Seminario de Investigación para la Paz, Barcelona, 1994), pp. 83-85.

Tabla 1. Operaciones de las Naciones Unidas en el mundo, 1994

	Comienzo	Coste anual	Personal en marzo	Personal en mayo
Israel	1948 y 1974	62	1.269	1.251
India y Paquistán	1949	8	39	40
Chipre	1964	47	1.235	1.218
Líbano	1978	145	5.216	5.231
Irak y Kuwait	1991	73	1.187	1.147
Angola	1991	25	81	77
El Salvador	1991	24	310	250
Sahara Occ.	1991	40	336	310
Ex Yugoslavia	1992	1.200	30.500	34.940
Somalia	1992	1.000	22.289	18.952
Mozambique	1992	329	6.754	5.929
Ruanda	1993	98	2.206	706
Georgia	1993	7	20	21
Liberia	1993	70	374	370
Haití	1993	3	1.267 (*)	-

Fuente: Naciones Unidas; * Autorizado

yen los observadores y la policía civil, la mitad del personal proviene de Francia, India, Paquistán, Bangladesh, Reino Unido, Jordania, Malaisia y Canadá. Estados Unidos se encuentra bien lejos de éstos. La perplejidad aumenta cuando consideramos quiénes son los morosos de estas operaciones. La tabla 2 proporciona una lista de los principales países que no han cumplido con sus compromisos de financiar las operaciones de mantenimiento de la paz -que tienen un presupuesto propio-, junto a las deudas que esos mismos países tenían contraídas con respecto al presupuesto general de la organización en abril de 1994. Los países han sido ordenados según el montante de su respectiva deuda hacia el presupuesto de mantenimiento de la paz. Estados Unidos está en lugares preeminentes, y lo sigue estando a pesar de los pagos realizados con posterioridad.

Algunas opiniones recientes van más allá cuando afirman que "la ONU, dócil, lleva a cabo, en el campo del mantenimiento de la paz, la política de las grandes potencias económicas, lo cual no tendría que asombrar ya que éstas, mediante el mecanismo del voto en el Consejo de Seguridad, detentan lo esencial del poder de decisión. Lo más sorprendente es que la mayoría de los restantes estados no utilicen al máximo las posibilidades que, a pesar de todo, se les dejan".²

² Monique Chemillier-Gendreau, "Comment assurer cette paix qui partout se dérobe", *Le monde diplomatique*, nº 484, julio 1994, p.10. Una explicación de ese último hecho podría comenzar a partir del concepto de "semi-periferia" utilizado por Immanuel Wallerstein, *The Capitalist World-Economy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1979, pp.116-117.

El resultado es que la organización, con todos sus aspectos juzgados como positivos o negativos por diferentes actores sociales, se encuentra en una disyuntiva cuya resolución no es fácil predecir a partir de la sola observación de datos como los anteriormente presentados. Es preciso situarlos en un contexto temporal más amplio.

Tabla 2. Deuda de los principales países morosos hacia la ONU
(En millones de dólares USA, abril 1994)

	Mantenimiento de la paz	Presupuesto ordinario
Estados Unidos	652	531
Rusia	474	62
Francia	131	0
Ucrania	110	45
Japón	77	105
Italia	74	0
Reino Unido	47	0
Alemania	45	0
Canadá	36	0
España	34	0
Bélgica	18	0
Australia	17	0
Holanda	17	0
Brasil	13	22
Suecia	13	0

Fuente: *Foreign Report*, 28 de abril, 1994.

Nuevo contexto, nuevos escenarios

De una forma muy esquemática, como aparece en el cuadro 1, se pueden diferenciar dos momentos en la evolución de las Naciones Unidas según las características del sistema mundial en cada momento, la actitud de la mayoría de países ante el funcionamiento y resoluciones de la organización, la unidad territorial a la que hay que hacer referencia para entender su funcionamiento y el impulso o la base que lleva a tal situación.

El sistema mundial que surge de la Segunda Guerra Mundial está caracterizado por la hegemonía de Estados Unidos. Se puede discutir si la Unión Soviética fue una contra-potencia o fue, más bien, como pretende Wallerstein, parte de un minué bailado al son de Estados Unidos.³ Pero, en general, la sumisión de las peri-

³ Immanuel Wallerstein, "The Cold War and the Third World: The Good Old Days?", *Economic and Political Weekly*, vol. 26, nº 17, 1991, p. 1.103.

La ONU muestra deseos –y prácticas– de autonomía por encima de los estados miembros.

Cuadro 1. Las Naciones Unidas ayer y hoy

	ANTES	AHORA
Sistema mundial	Hegemonía	Rivalidad
Actitud de las periferias	Sumisión	Rebelión/Apatía
Espacio de referencia	Europa	Global
Tiempo de referencia	Tendencia	Coyuntura

ferias -y no sólo de las periferias- era más que evidente ante esa hegemonía que se ejercía en todos los campos, incluida la ONU, que había nacido en los rescoldos de Segunda Guerra Mundial con el propósito declarado de invertir la tendencia hacia la barbarie que dicha guerra supuso.

Ahora el espacio de referencia de las actuales Naciones Unidas ya no es Europa sino el mundo. Se trata del proceso de globalización que va acompañado por la rivalidad entre superpotencias, de momento en el terreno económico, pero sin que haya que descartar el terreno militar.⁴ En ese contexto, las periferias comienzan a mostrar síntomas de rebelión a pesar de todas las apariencias de apatía. Uno de los más evidentes es la propuesta de reforma que no viene, precisamente, de las superpotencias.

Parece, sin embargo, que esta situación es coyuntural, inestable e insostenible. En ella, por un lado, algunos estados miembros quieren utilizar la organización para resolver problemas de forma legítima que en solitario no podría resolver, es decir, quieren tener a la organización como subordinada. Pero, por otro, la ONU muestra deseos –y prácticas– de autonomía por encima de los estados miembros. Por estas razones se abren algunas posibilidades de cara al futuro que pueden concretarse en tres escenarios que se añaden a otros ya conocidos.⁵

El cuadro 2 pretende sistematizar esos escenarios a partir de la actual coyuntura del sistema mundial.

– **Escenario 1:** la actual rivalidad lleva a la fragmentación del sistema mundial en bloques -comerciales primero, militares después, políticos finalmente- a los que se adscriben, o son adscritas, las periferias. Esa es la mera extrapolación de la actual tendencia aparente.

Si este escenario se produce, la ONU podría mantenerse como lugar de resolución pacífica de las disputas entre bloques, quizás Alemania y Japón tendrían

⁴ José María Tortosa, "La Unión Europea y el sistema-mundo contemporáneo", *Revista internacional de filosofía política*, nº 5, 1995, próxima aparición.

⁵ Richard Gott, "The United Nations: Challenge and Opportunity", *TNIdeas. Briefing Paper*, Transnational Institute, Amsterdam, enero 1993, pp. 12-14, añade el escenario de la desaparición total y concluye diciendo que "Naciones Unidas es un anacronismo en el mundo post-moderno de hoy y no habría que derramar ni una sola lágrima si llegara a desaparecer". (Hay edición en castellano, en *Papeles para la Paz*, nº 47-48, 1993, pp. 253-262).

un puesto permanente en el Consejo de Seguridad si los bloques son los que parece que van a ser, y las fuerzas de pacificación serían las locales, las de cada bloque, y no las de la ONU, a no ser que este escenario se piense en términos del orwelliano 1984.

- **Escenario 2:** se recompone la vieja hegemonía aunque el hegemon no tenga que ser necesariamente el que lo fue durante el siglo XX. Puede ser Japón o pueden ser los dos "gansos voladores" que le siguen, a saber, China unificada y Corea unificada.⁶

A su favor juega el fin de un ciclo de hegemonía y supondría una recomposición del sistema de vasallaje de las periferias con respecto a las superpotencias sin excluir ninguna de las actuales ventajas o desventajas de la ONU.

Cuadro 2. Tres escenarios para el sistema mundial

	1	2	3
Sistema mundial	Fragmentación	Hegemonía	Gobierno mundial
Periferias	División	Sumisión	Gobierno mundial
Espacio	Región	Asia	Mundo
Tiempo	Tendencia	Ciclo	Onda larga

- **Escenario 3:** es un escenario de cambio cualitativo en el que la ONU, o tal vez otra institución, deja paso a un gobierno mundial en sentido estricto. Pero para discutirlo hay que dejar de hablar de sistema mundial (*world system*) y comenzar a hablar de sistema-mundo (*world-system*), es decir, del enfoque que iniciara Immanuel Wallerstein, a pesar de que sus referencias a la ONU sean escasas, casi inexistentes.⁷

Del sistema mundial al sistema-mundo

Wallerstein distinguía entre "mini-sistemas" caracterizados por un modo de producción que él llama recíproco, "imperios-mundo" con su modo de producción redistributivo (tributario) y "economías-mundo", con el modo de producción capitalista.⁸ Su argumento central -que puede servir, aunque él no lo haga, para explicar

⁶ La teoría de los "gansos voladores" que parece estar detrás del desarrollo del Sures-te asiático fue formulada por Akamatsu Kaname que, curiosamente, es prácticamente desconocido en Occidente. Ver P. Korhonen, "The Theory of the Flying Geese Pattern of Development and Its Interpretations", *Journal of Peace Research*, vol. 31, nº 1, 1994, pp. 93-108.

⁷ Para una breve introducción y crítica ver José María Tortosa, *Sociología del sistema mundial*, Tecnos, Madrid, 1992, pp. 64-71. También, José María Tortosa, "Sobre el futuro del sistema-mundo capitalista", *Sistema*, nº 120, 1994, pp. 21-38.

⁸ Immanuel Wallerstein, *The Capitalist World-Economy...*, p. 136.

"La economía-mundo desarrolla un esquema en el que las estructuras del Estado son relativamente fuertes en las áreas del centro y relativamente débiles en la periferia".

cómo ha funcionado la ONU hasta ahora- es que el sistema-mundo contemporáneo ha sobrevivido a los anteriores sistemas-mundo porque no se ha transformado en un imperio-mundo, es decir, porque no se ha dotado de una estructura política unificada.

Este sistema-mundo necesita para funcionar dos cosas al mismo tiempo: por un lado, que los estados que lo componen no sean igualmente fuertes como para que "pudieran bloquear el funcionamiento efectivo de entidades económicas transnacionales cuyo centro estuviera en otro Estado". Si así fuera, se seguiría "que la división mundial del trabajo se vería impedida, la economía-mundo declinaría, y eventualmente el sistema mundial se haría pedazos". Pero, por otro, "tampoco puede darse el caso de que ningún aparato del Estado sea fuerte. Porque, en tal caso, los estratos capitalistas carecerían de mecanismo alguno para proteger sus intereses, garantizar sus derechos de propiedad, asegurar diversos monopolios, distribuir las pérdidas entre el conjunto de la población etc.". El efecto es que "la economía-mundo desarrolla un esquema en el que las estructuras del Estado son relativamente fuertes en las áreas del centro y relativamente débiles en la periferia".⁹

La ONU, en este contexto, ha podido servir como intermediario estabilizador entre las dos tendencias contradictorias: ha impedido la igualdad de poder entre los estados y ha suavizado el ejercicio del poder por parte de los estados centrales ya que

"los Estados se desarrollaron y fueron configurados como partes integrantes de un sistema interestatal, que era un conjunto de reglas dentro de las cuales los estados tenían que actuar y un conjunto de legitimaciones sin las cuales los estados no podían sobrevivir. Desde el punto de vista del aparato de Estado de un determinado Estado, el sistema interestatal representaba restricciones a su voluntad (que) iban en contra de la ideología oficial de la soberanía. Sin embargo, la soberanía no fue nunca entendida como una total autonomía. El concepto fue más bien entendido como la existencia de límites a la legitimidad de la interferencia de un aparato de Estado en el funcionamiento de otro. (Pero) las reglas del sistema interestatal no eran aplicadas por consentimiento o consenso, sino por la voluntad y la capacidad de los estados más fuertes de imponer estas restricciones, en primer lugar a los estados más débiles, y en segundo lugar a cualquier otro".¹⁰

Si esto es así, la ONU no puede convertirse en un gobierno mundial en el sentido de convertirse en la estructura administrativa de un "imperio-mundo". Prosigue Wallerstein:

⁹ Immanuel Wallerstein, *El moderno sistema mundial I*, Siglo XXI, Madrid, 1979 (1974), p. 499.

¹⁰ Immanuel Wallerstein, *El capitalismo histórico*, Siglo XXI, Madrid, 1988 (1983), p. 47.

"La centralización política de un imperio constituía al mismo tiempo su fuerza y su mayor debilidad. Su fuerza se basaba en el hecho de que garantizaba flujos económicos desde la periferia hacia el centro por medio de la fuerza (tributos e impuestos) y de ventajas monopolísticas en el comercio. Su debilidad yacía en el hecho de que la burocracia necesaria para su estructura política tendía a absorber un exceso de los beneficios. Los imperios políticos son un medio primitivo de dominación económica. (En cambio) el logro social del mundo moderno consiste en haber inventado la tecnología que hace posible incrementar el flujo de excedente desde los estratos inferiores a los superiores, de la periferia al centro, eliminando el despilfarro de una superestructura política engorrosa en demasía".¹¹

En consecuencia, un gobierno mundial, para producirse, debería correr parejo con "la creación de un nuevo tipo de sistema-mundo que no sea ni un imperio-mundo redistributivo ni una economía-mundo capitalista, sino un gobierno-mundo socialista". Tal "proyección no es excesivamente utópica, pero su institución no es inminente".¹²

Ello no quita que:

"la transición desde una economía-mundo capitalista a un gobierno mundial socialista que estamos viviendo y que llevará un largo tiempo completar, sea la consecuencia teórica de dos tendencias seculares: el agotamiento potencial de los límites de expansión estructural que se requiere para mantener la viabilidad económica del sistema capitalista y el acercamiento de la distancia entre las dos curvas políticas de la voluntad de luchar de los grupos dominantes y de los productores directos a escala mundial".¹³

De todas formas, hubo un relativo optimismo inicial sobre los movimientos antisistémicos que, "aunque hayan sido productos íntegros del capitalismo histórico" y "por consiguiente han reflejado todas las contradicciones y limitaciones del sistema", sí permitían "preguntarse hasta qué punto han contribuido a la lucha mundial por asegurar que la transición del capitalismo sea hacia un orden mundial socialista igualitario".¹⁴ Ahora la postura es menos segura: se usan los conceptos de la "nueva ciencia" –fluctuaciones, caos, bifurcaciones, estructuras disipativas etc.– y todavía se ve menos el paso al gobierno socialista mundial como resultado de alguna ley histórica que permita su predicción.¹⁵ Si esto es así, el futuro de las

¹¹ Immanuel Wallerstein, *El moderno sistema...*, p. 22. La estructura de las Naciones Unidas sí debe de ser algo engorrosa. Por eso se crea la figura del Inspector General.

¹² Immanuel Wallerstein, *The Capitalist World-Economy...*, p. 35.

¹³ *Ibid.* p. 164.

¹⁴ Immanuel Wallerstein, *El capitalismo histórico...*, p. 99.

¹⁵ Immanuel Wallerstein, "The World-System After the Cold War", *Journal of Peace Research*, vol. 30, n° 1, 1993, p. 5.

Naciones Unidas no está escrito sino que queda en manos de los actores sociales. No sólo de los estados, también las organizaciones no gubernamentales y los ciudadanos, pero sí, ciertamente, a escala mundial.

Si de pronósticos se tratara, entre esos tres escenarios, el más probable de modo inmediato es el escenario 1 y, a medio plazo, el 2, al que tal vez habría que añadir el peso de las multinacionales y que, desde el punto de vista de la terapia, debería tener menor dosis de sumisión y una mayor atención a otra de las grandes lagunas de gran parte del pensamiento occidental, incluido el de Wallerstein: el medio ambiente. Ese asunto global va a exigir una respuesta global con independencia del colapso del sistema-mundo que se producirá cuando la expansión deje de ser solución para las crisis por el simple motivo de que la expansión deje de ser posible por haber ocupado ya todo el planeta. Si las Naciones Unidas han sido el reflejo de su mundo, cuando ese sistema-mundo cambie radicalmente, también aquéllas cambiarán de forma igualmente radical.