

NIEVES ZÚÑIGA GARCÍA-FALCES

Los estados y la sociedad civil en la reforma de la ONU¹

En 2005 la Organización de Naciones Unidas (ONU) celebra su 60º aniversario. Durante estas seis décadas ha conseguido importantes logros, pero también ha manifestado problemas. A partir del 11 de septiembre de 2001, su imagen se ha visto especialmente dañada. Varias de las críticas que recibe tienen su fundamento en problemas reales, pero es importante prestar atención también a los intereses de quienes las formulan. Estados Unidos, el actor con más influencia en la ONU, ha sido y es su principal opositor. Sin embargo, a pesar de los problemas que existen en la organización y que se traducen en ineficacia e incoherencia, la ONU es hoy más necesaria que nunca. Así lo reconoce la práctica totalidad de sus estados miembros y la sociedad civil organizada, que reivindica su participación en el proceso de reforma de la organización.

Nieves Zúñiga es analista del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM).

En los últimos años se ha producido una importante transformación de las relaciones internacionales en aspectos relativos a la seguridad. La política exterior de Estados Unidos, fuertemente marcada por el unilateralismo; la consideración del terrorismo internacional como amenaza mundial, y las tensiones entre las principales potencias del mundo sobre cómo abordar los nuevos desafíos de la seguridad internacional, han determinado esa transformación.²

La negativa de varios países miembros del Consejo de Seguridad de la ONU a aprobar la resolución que promovía Estados Unidos y que hubiera legitimado la

¹ Este texto es un extracto del informe *La reforma de Naciones Unidas: entre el juego político y la coherencia*, CIP-FUHEM, septiembre de 2005.

² Ver Claudio Fuentes (Coord.), *Paz, crisis regional y política exterior de Estados Unidos. Informe regional América Latina*, FLACSO-Chile, Santiago de Chile, 2004.

*Ante la
oposición del
Consejo de
Seguridad a
sus planes de
atacar Irak,
Estados
Unidos
desarrolló
una campaña
de crítica y
deslegitima-
ción contra
la ONU*

guerra contra Irak, y la toma de posición de países como Chile o México en contra del proyecto estadounidense, condujeron a Washington a cierto aislamiento, que le llevó a buscar aliados mediante la creación de coaliciones fuera del ámbito de la ONU. Finalmente, utilizó su capacidad de gran potencia para imponer su voluntad por encima del Derecho Internacional y sobre Naciones Unidas.

La política exterior de Estados Unidos ha tenido históricamente dos objetivos principales: promover el bienestar económico y la seguridad de su población dentro y fuera del país y defender sus intereses geoestratégicos. Tras la II Guerra Mundial, añadió a sus objetivos internacionales la promoción de la democracia y la expansión de la economía de libre mercado.

Tras los atentados del 11-S, la nueva *Estrategia de Seguridad Nacional* estadounidense incluyó la necesidad de prepararse ante amenazas como el terrorismo internacional, las armas de destrucción masiva y los *rogue states* o “estados canallas”.³ Para ello ha dado prioridad a la seguridad y las acciones preventivas. Esto ha tenido como consecuencia condicionar la ayuda externa, económica y militar, al apoyo que los demás países otorguen a sus intereses. En este sentido destaca la ayuda proporcionada a países como Pakistán o Colombia, entre otros, sin tener en cuenta que no se cumplan los principios democráticos o se violen normativas internacionales en materia de derechos humanos.

El concepto de contención aplicado durante la Guerra Fría ha sido sustituido ahora por el de prevención, según el cual es necesario anticiparse para defenderse de una potencial agresión. Entre los resultados de esta estrategia pueden mencionarse el caos sin fin en Irak y la continuidad de ataques terroristas contra Occidente, como los que se produjeron en Madrid en marzo de 2004 y las bombas que explotaron en el metro y un autobús en Londres en julio de 2005.

La forma de usar la fuerza que aplica Estados Unidos cuestiona conceptos básicos del Derecho Internacional y se opone a las reglas del juego establecido por Naciones Unidas, además de que afecta severamente a la población civil en muchos lugares y alimenta la tensión y el odio dentro de una dialéctica de “buenos y malos”, “amigos y enemigos”. Todo ello consolida una forma de acción unilateralista y desestabiliza el sistema internacional con consecuencias muy negativas, especialmente para los estados más débiles.

Ante la oposición del Consejo de Seguridad a sus planes de atacar Irak, Estados Unidos desarrolló una campaña de crítica y deslegitimación contra la ONU, que fue promovida especialmente por el grupo neoconservador estadounidense. Pero en realidad, las estrategias que usa Bush contra el multilateralismo no son nuevas. La creación de alianzas *ad hoc* para consolidar políticas internacionales es casi una tradición de la política exterior estadounidense. La Administración de Harry S. Truman, por ejemplo, se desvió del camino que había promovido Franklin D. Roosevelt para la ONU, enfocado en crear una organización de seguridad colectiva para la paz mundial. Por el contrario, se dedicó a la creación de alianzas de seguridad bilaterales construidas sobre el esquema amigo-enemigo.

Incluso durante la Administración Roosevelt, Nelson Rockefeller, responsable para los asuntos de América Latina, es un buen ejemplo de las acciones interna-

³ Se puede consultar en la página web del Departamento de Estado: www.state.gov

cionales de Estados Unidos en contra del principio de que todas las disputas debían resolverse en la ONU. Rockefeller se dedicó a extender el control estadounidense en América Latina mediante una alianza militar y de seguridad pero con fuerte interés económico de fondo. Su objetivo era proteger a los regímenes latinoamericanos aliados frente a la subversión interna, a cambio de acceso a sus recursos. Así también logró los votos decisivos de varios países latinoamericanos a la hora de consolidar su posición durante la creación de la ONU.

En opinión de Peter Gowan, la actividad de Rockefeller en América Latina y en San Francisco, cuando se firmó la Carta de la ONU, significó “que estaba ofreciendo un modelo político para la organización del poder global estadounidense, en parte alternativo y en parte complementario del modelo *rooseveltiano* de la ONU: los perfiles de un mundo capitalista subordinado a Estados Unidos mediante un sistema de alianzas amigo-enemigo centrado en el anticomunismo”.⁴

La ONU en el punto de mira

La invasión de Irak constituyó, en palabras de Luigi Ferrajoli, el “primer acto” de una guerra madurada hace tiempo, que se pretende “infinita” y cuyos objetivos son eliminar o marginar a la ONU por un lado y, por el otro, someter el orden internacional al dominio estadounidense y al principio de la relegitimación de la guerra como instrumento para gobernar el mundo y para resolver los problemas y disputas internacionales.⁵

La oposición de la intelectualidad conservadora de EE UU al multilateralismo de la ONU no es algo reciente. Incluso han logrado persuadir a muchos de sus ciudadanos de que la ONU es el producto de una conspiración extranjera, es decir, han hecho olvidar su origen, muy cercano a los intereses estadounidenses.

Estados Unidos es el estado que más poder posee en la organización, pero también es quien más se ha opuesto a ella y siempre ha tratado de controlar que no fuera un obstáculo para sus intereses, situando en un segundo plano los principios que la fundaron, basados en la paz y en la resolución de conflictos armados. Sin embargo, cuando ha sido necesario ha descargado sobre ella la responsabilidad de la gestión o contención de conflictos en los que no tenía interés.

La ONU comenzó a ser un estorbo para Washington desde la Guerra Fría. Por un lado, se convirtió en un instrumento superfluo para estabilizar las relaciones entre los principales centros capitalistas, ya que Estados Unidos tenía capacidad por sí mismo para imponer el control tanto en Europa occidental como en Asia oriental. Por otro, los principios de seguridad colectiva basados en la soberanía estatal absoluta y en defender el *statu quo* frente a potencias revisionistas, planteados por Naciones Unidas, se transformaron en un obstáculo. El hecho de que los estados pudieran organizar sus economías de acuerdo a su voluntad podía perjudicar a las empresas estadounidenses, que dependían de si las disposiciones

⁴ Peter Gowan, “Estados Unidos/Naciones Unidas”, *New Left Review*, en www.newleftreview.org/Espanol

⁵ Luigi Ferrajoli, *Razones jurídicas del pacifismo*, Trotta, Madrid, 2005, p. 66.

internas daban libertad a los operadores financieros externos y otorgaban a las empresas extranjeras el derecho de comprar las industrias nacionales.

Esto hizo que durante los años noventa Estados Unidos, y otros países europeos, intentarán modificar el enfoque de la ONU respecto a la soberanía, argumentando que ésta no podía ser incondicional sino que debía ser otorgada o retirada por la comunidad internacional de acuerdo al comportamiento del régimen interno. El discurso universal de los derechos humanos limitó esta intención. En la actualidad, el terrorismo se presenta como instrumento con la misma intencionalidad, y la intervención se propone en nombre de la “lucha contra el terrorismo”.

En relación con Irak, Estados Unidos no dudó en llevar a cabo sus planes por encima de la decisión del Consejo de Seguridad y del Derecho Internacional. Numerosos estados y gran parte de la opinión pública mundial se sintieron decepcionados por la incapacidad de la organización para impedir esta imposición. El atentado en Bagdad contra las oficinas de la ONU, que le costó la vida al representante del Secretario General, Sergio Vieira de Mello, puede interpretarse como un ejemplo de que buena parte del mundo percibe a Naciones Unidas como instrumento de ciertos estados. La crisis en Irak fue un fuerte golpe a la credibilidad de la organización frente a la opinión pública. La coyuntura también fue aprovechada por Estados Unidos, que ha usado escándalos como la corrupción del programa “petróleo por alimentos”, en el que está involucrado el hijo de Kofi Annan, para desviar la atención de los verdaderos problemas del sistema internacional.

Problemas y valores de Naciones Unidas

Entre los problemas de la ONU se puede mencionar su falta de representatividad, un sistema democrático cuestionable, debilidad respecto a otros actores internacionales y ausencia de un presupuesto suficiente para llevar a cabo sus misiones. De acuerdo a estos problemas se le hacen, entre otras, las siguientes críticas:

- La composición del Consejo de Seguridad no es representativa ni adecuada para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, refleja un mundo pasado y es necesario adaptarla a la realidad actual.
- La ONU posee un carácter antidemocrático debido sobre todo al derecho de veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. La democratización de sus órganos de gobierno pasaría por la instauración de un sistema igualitario entre los pueblos, a quienes la organización representa.
- El carácter anquilosado y vulnerable del carácter de defensa colectiva creado en 1945. En la actualidad no es posible mantener un sistema de defensa diseñado en función del tipo clásico de guerra (de invasión y conquista territorial), dada la evolución de la tecnología bélica (armas nucleares) y la realidad difusa de la guerra (en red, no estatal y privatizada).⁶

⁶ Ver José Manuel Pureza, “Vuelve la batalla por la reforma de la ONU” en *Escenarios de conflicto. Irak y el desorden mundial. Anuario CIP 2004*, Icaria-CIP, Barcelona, 2004, pp. 47-57. Sobre las formas de las guerras ver Mary Kaldor, *Las nuevas guerras*, Tusquets, Barcelona, 2001.

- El doble rasero en el tratamiento de las crisis. Las respuestas de Naciones Unidas a menudo no responden a los objetivos generales de la organización sino que dependen de las prioridades geopolíticas de las grandes potencias. En este sentido destaca la falta de respuesta de la comunidad internacional ante el genocidio en Ruanda en 1994, a pesar de la voz de alarma que dio el comandante de la Misión de Naciones Unidas de Asistencia a Ruanda (UNAMIR), Roméo Dallaire.⁷
- La subordinación de la ONU a las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Mundial del Comercio (OMC). El poder de la ONU, en parte, ha sido arrebatado por las instituciones de Bretton Woods, de las que depende económicamente. Es necesaria una nueva arquitectura financiera que permita ejercer el multilateralismo.

El ejemplo más reciente de la debilidad de la ONU fue su imposibilidad para impedir la guerra contra Irak. Sin embargo, es importante subrayar que con esa postura se mantuvo coherente y de acuerdo a la legalidad internacional. Si hubiera hecho lo contrario, es decir, autorizar la ofensiva, hubiera perdido realmente su legitimidad. La ONU tiene numerosos problemas y es débil frente a Estados Unidos o las organizaciones financieras internacionales, pero no tanto como para ir en contra de sí misma y violar los principios legales que promueve, al menos en el caso de Irak. En este caso, por ello, demostró su validez.

Ésta se expresa en muchos otros aspectos. Desde su creación, la ONU ha sido responsable de importantes avances en la elaboración de normativas internacionales sobre cuestiones como el medio ambiente o la proliferación de armas nucleares, los procesos de descolonización, la intervención humanitaria, la consolidación y ampliación de los derechos humanos y la promoción del respeto a la diversidad e igualdad de oportunidades, entre otras. Además de su propósito de erradicar los conflictos armados, su importancia radica en que ha logrado un sistema de cooperación en los ámbitos económico y social y ha promovido un concepto de paz entendida en sentido amplio, para el que trabaja a diferentes niveles.

Algunos autores señalan otras aportaciones positivas de la ONU:⁸

- Ha establecido un foro de deliberaciones internacionales en el que, en principio, todos los estados son iguales en ciertos aspectos, una medida importante para muchos países en vías de desarrollo y para los que buscan el consenso para la solución de problemas internacionales.
- Proporcionó un modelo formal para la descolonización.
- Ha contribuido al desarrollo de un complejo sistema de ejercicio del poder para la provisión de “bienes públicos internacionales” (el control del tráfico aéreo, las telecomunicaciones, el correo, el control de enfermedades contagiosas, la ayuda humanitaria para los refugiados y para las víctimas de desastres naturales y la

⁷ Ver entrevista a Roméo Dallaire en *Papeles de Cuestiones Internacionales*, CIP-FUHEM, verano de 2004, N° 86, pp. 159-168.

⁸ David Held, Anthony McGrew, David Goldblatt y Jonathan Perraton, *Transformaciones globales. Política, economía y cultura*, Oxford University Press, México, 2002, pp. 44 y 45.

La reforma y adaptación de la ONU es imprescindible para mantener los espacios creados y defender el multilateralismo como sistema de funcionamiento internacional

protección de cuestiones medioambientales), asuntos para los que se requiere la cooperación internacional.

- Ha colaborado en la promoción de principios sobre el ejercicio del poder global alternativos a los principios geopolíticos tradicionales, basados en la toma de decisiones colectivas entre los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales. Y ha potenciado un régimen supranacional con relación a los derechos humanos.

La reforma y adaptación de la ONU es imprescindible para mantener los espacios creados y defender el multilateralismo como sistema de funcionamiento internacional. La dificultad radica en que el sistema interestatal que la rige impide independizar los principios universales que representa de los deseos de los estados que la controlan. Pero la necesidad de reforma se ha hecho tan acuciante que tanto los estados miembros como la sociedad civil organizada apuestan por "recuperar la ONU".

La coherencia entre el discurso y la práctica: un asunto pendiente

El principal desafío de la ONU para el siglo XXI es crear un sistema de seguridad colectivo, eficaz y equitativo que, a la vez, esté gestionado por una organización con legitimidad y buen funcionamiento. Sin embargo, la falta de coherencia entre el discurso y la práctica contribuye a erosionar su credibilidad. No se trataría tanto de modificar el contenido del discurso que maneja la ONU sino de establecer una estructura que permita llevarlo a cabo. Naciones Unidas es una organización interestatal que representa la legalidad internacional. Sus principios son los del Derecho Internacional, que regula las relaciones internacionales, y no hay ningún otro actor tan consolidado ni que represente la legalidad internacional de la misma forma. La acción de la ONU y su poder deben dirigirse a garantizar esa legalidad por encima de los estados que se oponen a ella.

Si se pretende realmente que la ONU sea garante de la paz y la seguridad internacional, es fundamental aumentar su autonomía respecto de los intereses de los estados. De esta forma, su importante y difícil tarea en materia de construcción nacional (*nation-building*) y construcción estatal (*state-building*) respondería a principios universales y no a intereses particulares.⁹

El Derecho Internacional como garantía para la paz

Garantizar la paz significa asegurar los derechos. Y garantizar ambos es tutelar la seguridad. El Derecho es un mecanismo fundamental para limitar los superpode-

⁹ En este sentido destaca la propuesta de crear una Comisión de Consolidación de la Paz. Sobre dicha propuesta ver Nieves Zúñiga García-Falces, "La consolidación de la paz de Naciones Unidas: un desafío a la coherencia", en www.fride.org

res susceptibles de convertirse en absolutos y para garantizar la convivencia pacífica a través de la igualdad y la protección de los intereses de todos. Así se recoge en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948: “Es indispensable que los derechos humanos sean protegidos mediante normas jurídicas si se quiere evitar que el hombre se vea constreñido a recurrir, como última instancia, a la rebelión contra la tiranía y la opresión”. En este marco, aumentar la coherencia de la ONU pasaría porque su reforma suponga una limitación de la soberanía de los estados.

En este sentido, autores como Luigi Ferrajoli, Daniele Archibugi o David Held proponen la idea de una democracia internacional.¹⁰ No se trata de crear un gobierno mundial —ya que esto implicaría la concentración de decisiones en un grupo de países no necesariamente democrático—, sino de que exista un ordenamiento basado en el carácter democrático-representativo de los órganos supraestatales y en su función de garantía de la paz y los derechos fundamentales. Esto implica que la soberanía debería ser desplazada por el constitucionalismo.¹¹ El Derecho Internacional se convertiría así en fuente de regulación y en criterio de legitimación y deslegitimación, tanto en las relaciones internacionales entre estados como en la relación de estos con sus ciudadanos en el ámbito interno.

Por otra parte, la jurista Monique Chemillier-Gendreu señala que, para que el Derecho Internacional exista, debe ser suscrito por los estados.¹² No existe un Derecho que se pueda imponer a un estado que no lo ha suscrito. Sin embargo, que lo haya suscrito tampoco es garantía de cumplimiento. En este sentido, serían necesarios mecanismos para controlar el cumplimiento de la ley por parte de los estados.

El Derecho Internacional existe, pero falta un sistema adecuado de garantías capaz de asegurar su efectividad, así como sanciones y procedimientos para aplicar las leyes. En este sentido Ferrajoli plantea que, antes que esperar improbables cambios en el núcleo de poder de la ONU, hay que desarrollar el Derecho Internacional existente, por ejemplo, eliminando la actual impunidad para las violaciones de los derechos humanos, así como la investigación y castigo de esas violaciones como principal garantía de éste. Una vía podría ser la reforma de la Corte Internacional de Justicia, lo que permitiría convertir en justiciables las violaciones de los derechos por parte de cualquier estado.

¹⁰ Luigi Ferrajoli, *Op. Cit.*; Daniele Archibugi, *Democracia cosmopolita: una respuesta a las críticas*, CIP-FUHEM, Madrid, 2005; David Held, *Un pacto global*, Taurus, Madrid, 2005.

¹¹ En este sistema, una Constitución establece los principios sobre los que se gobierna un estado. Como afirma Archibugi, todos los actores de la vida política deben formar parte de un sistema constitucional. Y, de la misma forma que a nivel nacional cada país tiene su Constitución (que recoge los principios de la vida política de ese país, pone orden y establece los principios a los que deben someterse los actores políticos nacionales), a nivel internacional debería existir algo similar.

¹² Monique Chemillier-Gendreu, “Quelle justice universelle pour une société plurielle?”, ponencia presentada en el encuentro internacional *Alianza de Civilizaciones. Seguridad internacional y democracia cosmopolita*, Instituto Complutense de Estudios Internacionales-FRIDE, Madrid, 6-7 de junio de 2005.

El derecho no es una garantía sino un instrumento, cuyo uso debe igualar el desequilibrio de fuerzas. A su vez, la utilización del Derecho Internacional legitimaría la lucha de los movimientos sociales y supondría una vuelta a los principios originarios de la Carta y la Declaración.

Sin embargo, resultaría demasiado ingenuo esperar que los estados se sometan a mecanismos de control si todo depende de ellos. En este sentido, la incorporación de actores no estatales a las estructuras de poder de Naciones Unidas supondría un mayor equilibrio y favorecería su democratización.

La participación no estatal en la ONU: propuestas

El futuro de la ONU es una de las principales causas de movilización de organizaciones sociales de todo el mundo, que reivindican participar en el proceso de reforma. Una muestra de ello es el encuentro que en noviembre de 2004 reunió en Padua (Italia) a más de 350 organizaciones de 26 países, bajo el lema "Reclaim our UN" ("recuperar nuestra ONU"). Otros ejemplos son las redes internacionales creadas sobre esta cuestión,¹³ la presencia de Naciones Unidas como tema de discusión en el Foro Social Mundial de Porto Alegre 2005, o las movilizaciones que en septiembre de 2005 se producen en distintos puntos del planeta para defender la continuidad de la organización internacional.

El sueño de movimientos sociales de Europa, América, África, Asia y Oceanía es una organización que sea el principal actor internacional, abierta y receptora de la diversidad de la sociedad civil, garante del Derecho y la democracia internacional y cuya prioridad sean los seres humanos. Por eso, numerosas organizaciones y movimientos sociales se han apropiado de la idea de la ONU, "porque es nuestra, es de todos", y rechazan que su reforma se plantee sólo en el ámbito intergubernamental. Se habla, por todo ello, de "recuperar nuestra ONU". Pero, ¿qué significa recuperar Naciones Unidas?

Desde la sociedad han surgido diversas propuestas. Entre ellas destaca la formulación de una Constitución Mundial con tres principios fundamentales: el estado de Derecho a escala global, y no sólo nacional como sucede hoy; la separación de poderes y la democracia participativa. También se ha propuesto la creación de un Parlamento Mundial, elegido por los ciudadanos, como mecanismo para lograr una democracia y una instancia de representación ciudadana a escala mundial.

Desde la sociedad civil, la democratización se plantea como uno de los pilares fundamentales de la reforma. Se demanda que la organización abra sus puertas a las autoridades locales, Parlamentos y organizaciones de la sociedad que son reflejo de la diversidad social, étnica y de género. Para ello se propone crear una Asamblea Popular que represente a los pueblos y que se sumaría a la de los gobiernos. Con todo ello, la ONU recuperaría legitimidad y credibilidad ante la sociedad civil y ésta ejercería su derecho a participar en la organización. Además se crearía un espacio de comunicación directa entre los estados y la sociedad civil.

¹³ Ver www.reclaimourun.org; y Ubuntu (www.ubuntu.upc.edu).

La participación de la sociedad civil también podría darse mediante un Observatorio con el que controlar el cumplimiento de los tratados internacionales por parte de los estados. Los responsables de este mecanismo de vigilancia, que tendría carácter jurídico, serían civiles con el derecho de denunciar y sancionar a los gobiernos incumplidores.

Desde la sociedad civil también se reclama que la seguridad se entienda en términos humanos y no exclusivamente militares, incluyendo tanto la dimensión económico-social como la legal. Ante el desequilibrio de fuerzas entre los organismos destinados a velar por la seguridad (Consejo de Seguridad) y el desarrollo (Consejo Económico y Social, ECOSOC), se insiste en promover y desarrollar las diversas agencias de la ONU y en la posibilidad de crear un Consejo de Desarrollo y Seguridad Humana.

Respecto al Consejo de Seguridad, su estructura y actividad se considera contradictoria con los conceptos de democracia y seguridad humana. Para estos sectores, lo importante no es que existan nuevos miembros permanentes o qué países entrarían a formar parte de él, sino que esté regido por un sistema democrático que permita la rotación de sus miembros, en un sistema de semi-permanencia.

Es poco probable que los estados que actualmente ostentan mayor poder en Naciones Unidas permitan fácilmente cambios en esta dirección. Sin embargo, la influencia de la sociedad civil en los asuntos internacionales cada vez es mayor y ya se ha expresado con resultados concretos, como su participación activa en la conformación de la Corte Penal Internacional.¹⁴

En septiembre de 2005 hay una oportunidad para avanzar en el camino hacia la paz abierto por la ONU en 1945. Si ésta representa a los pueblos y los estados representan a los ciudadanos, la participación de ambos actores como miembros reconocidos fortalecería a la organización internacional, aumentaría su legitimidad y abriría una oportunidad a la coherencia.

¹⁴ Para un estudio del papel desempeñado por la sociedad civil global en el desarrollo de la Corte Penal Internacional y un análisis de la relación que existe entre la creación del Derecho y la participación política ver Marlies Glasius, "La Corte Penal Internacional: una sociedad civil global", *Papeles de Cuestiones Internacionales*, CIP-FUHEM, N° 84, invierno 2003-2004.