

DANIELE ARCHIBUGI Y RAFFAELE MARCHETTI

¿Qué hacer con Naciones Unidas tras la guerra de Irak?

“La ONU ha muerto”. Una y otra vez. Sólo a lo largo de la última década se ha oído esta sombría afirmación durante el sitio de Sarajevo, a propósito del genocidio en Ruanda, cuando la OTAN empezó a bombardear Serbia, cuando George W. Bush y Tony Blair dieron luz verde al ataque a Irak o después de cada ataque terrorista. La muerte de Naciones Unidas, además, ha sido denunciada de forma rabiosa y desesperada por los grupos que han sido víctimas de tropelías y han pedido, en balde, protección: separatistas chechenos y movimientos de liberación africanos, minorías de Cachemira y tames, pueblos sin estado de Kurdistán y Palestina. En su 60º aniversario, que se conmemora en septiembre de 2005, las propuestas de reforma vuelven a tener protagonismo. Dos objetivos serían los más deseables: el triunfo de la transparencia en las relaciones internacionales y el respeto de la legalidad.

Podría pensarse que declarar la muerte de Naciones Unidas produce en algunos una especie de placer perverso. Quizá se debe a que, una vez finalizada la Guerra Fría, se esperaba que la ONU se convirtiera en un centro de poder mucho más importante en el escenario político mundial. Durante décadas la organización había permanecido paralizada por los vetos, formales o fácticos, de las superpotencias. Las decisiones importantes se tomaban en cumbres secretas, en las que los presidentes estadounidenses y soviéticos (Kruchev y Kennedy, Breznev y Nixon, Gorbachov y Reagan) rediseñaban las fronteras del mundo. Desaparecido el “peligro rojo”, diversos componentes de la opinión pública mundial depositaron su confianza en un proyecto quizá demasiado ambicioso: convertir a Naciones Unidas en la institución central de la vida internacional, eliminando la insostenible distancia existente entre las tareas confiadas a la organización y su poder efectivo.

Daniele Archibugi es gerente en el Consejo Italiano de Investigaciones Científicas. Raffaele Marchetti es profesor de la Universidad de Urbino.

Traducción: Piero Grandese

Y la palabra mágica, democracia, comenzó a utilizarse incluso con respecto a una institución en la que durante años había mandado la diplomacia.

Por supuesto que hubo quienes, a través de sutiles argumentos técnicos, observaron que tanta esperanza no tenía razón de ser. ¿Cómo los estados ganadores de la Guerra Fría iban a ser tan generosos como para renunciar a su botín de guerra? De repente la bipolaridad se había quedado en monopolaridad, y no había razón para pensar que los que tenían el poder iban a optar por el multilateralismo, en un arrebatado de altruismo. La teoría dominante en las relaciones internacionales, el realismo, afirma que son los intereses los que guían las actuaciones de los estados. Una vez superados los tiempos del duelo bipolar, era de esperar que la árida sabiduría realista se aplicaría a proyectos de cooperación controlada y que el ganador, el Occidente liberal dominado por Estados Unidos, daría un decidido giro a su política. Al fin y al cabo, las organizaciones internacionales (primero la Liga de Naciones y después Naciones Unidas) fueron el resultado del sueño de políticos estadounidenses como Woodrow Wilson y Franklin D. Roosevelt, deseosos de exportar su sistema constitucional a todo el planeta.

Durante esos años, diversas comisiones de expertos se esforzaron por elaborar perspectivas multilaterales compatibles con los intereses políticos de Occidente, aunque no necesariamente perjudiciales para el resto del planeta. Diversos políticos participaron en comisiones independientes para plantear, desde su nuevo papel, las atrevidas propuestas que en su época como mandatarios habían ignorado sistemáticamente. No es sorprendente, por ello, que sus sucesores en el poder hicieran lo propio e ignoraran esas propuestas, tan sabias como alejadas de la despiadada lógica de los intereses mercantiles. En definitiva, quedaba confirmado que los grandes proyectos son una exclusiva de soñadores locos o de políticos desahuciados. Lo comprobó en su propia piel el ex secretario general de la ONU Boutros Boutros-Ghali, quien reivindicó un papel más activo para ésta (y lo codificó en tres Agendas, dedicadas a la paz, el desarrollo y la democratización, respectivamente). Por ello tuvo que ver cómo, por primera vez en la historia de la organización, no se le renovó el mandato como secretario general debido al veto del presidente estadounidense Bill Clinton. Cuando se le preguntaba por qué había perdido su empleo, Ghali contestaba con sufrida ironía: "yo quería ser un general; ellos sólo querían un secretario".

Pero el hecho de que tantos prestigiosos hombres de estado se hayan dedicado a la cuestión de la "*global governance*" demuestra que confiar en una reforma radical del sistema internacional no era del todo descabellado. Es cierto que, desde la caída del Imperio romano, nunca una única potencia mundial había tenido tanto poder político, económico, cultural y militar. Pero ese poderío podría aprovecharse tanto para favorecer intereses limitados como para facilitar el despegue de un sistema mundial en el que dominaran los valores y procedimientos de la democracia occidental. Antonio Gramsci enseñó que la hegemonía no puede basarse únicamente en el palo, sino también en la zanahoria. Hasta la fecha, sin embargo, ha primado la ley del palo.

No fue el 11-S lo que puso fin a estas esperanzas. El gigante herido podía haber interpretado esa inmensa tragedia en dos sentidos opuestos: convertirse en el adalid del nuevo orden mundial, la víctima que acepta el sufrimiento antes que

infligirlo a su vez y que, justamente por ello, resulta creíble como guía *soft power* de la política mundial. Sin embargo, prevaleció la opción contraria, la del *hard power*. Las guerras en Afganistán e Irak demostraron que, bajo la Administración Bush, los antiguos métodos usados en la guerra de Vietnam podían aplicarse en una época en la que los rivales habían desaparecido. La ONU quedó herida y humillada una vez más.

El amigo americano

Pero ni siquiera el EE UU de George W. Bush ha podido ignorar totalmente el papel de Naciones Unidas. Prueba de ello es que, antes de invadir Irak, el secretario de Estado Colin Powell acudió varias veces al Consejo de Seguridad para defender las razones de su gobierno. Todas las televisiones del mundo mostraron a Powell con las fotos de camiones cargados con presuntas armas de destrucción masiva. Nunca había sucedido que un estado sintiera la necesidad de justificar abiertamente sus actuaciones ante el órgano mundial que tiene la competencia legal. Todos los focos iluminaron las salas de la ONU, precisamente en un momento en que la organización sufría la humillación que la desautorizaba totalmente.

La tesis de los nuevos conservadores estadounidenses es muy clara: Naciones Unidas sólo puede tener un papel si el diferencial entre poder real, firmemente en manos de EE UU, y construcción legal, no es demasiado amplio. De aquí surge la idea de que cualquier cambio de rumbo en la organización debe llevar a la ONU hacia posturas más cercanas a la política de Washington. En definitiva, esto significa que una afrenta como la que sufrió el gobierno estadounidense, cuando el Consejo de Seguridad se negó a avalar la invasión de Irak, no debe repetirse. Para dejar aún más clara su política, el reelegido presidente Bush ha realizado dos nombramientos polémicos: Paul Wolfowitz como presidente del Banco Mundial y John Bolton como embajador en la ONU. Son dos "halcones": Wolfowitz, como subsecretario de Defensa y "segundo" de Donald Rumsfeld, fue uno de los principales arquitectos de la guerra de Irak; Bolton tuvo expresiones de desprecio hacia Naciones Unidas y otras instituciones multilaterales.

Éste es el núcleo del problema. Por un lado, es impensable que cualquier cambio, formal o sustancial, en Naciones Unidas, tenga lugar a espaldas del gobierno estadounidense. No se puede prescindir de la superpotencia mundial, del país en que la ONU tiene su sede principal (Nueva York) y que aporta él solo algo menos de un cuarto del presupuesto ordinario de la organización. Por otra parte, las actuaciones del gobierno estadounidense no pueden prescindir de una compleja red de controles y contrapesos internos. A pesar de la guerra, la opinión pública estadounidense sigue prefiriendo las soluciones multilaterales a las unilaterales.¹ Pero se trata de posturas más pasivas que activas, ya que en muchos casos los ciudadanos estadounidenses no se sienten motivados en favor del multilateralismo tanto como cuando se trata de cuestiones políticas internas. Tal vez el futuro de

Es impensable que cualquier cambio, formal o sustancial, en Naciones Unidas, tenga lugar a espaldas del gobierno estadounidense

¹ Véanse las diversas encuestas publicadas en: www.globalsolutions.org/programs/glob_engage/US_public_opinion.html.

Naciones Unidas dependa precisamente de la capacidad de despertar a esta opinión pública y hacer que vuelva a tomar cariño al viejo sueño de Roosevelt, a pesar de (o quizá debido al) 11-S.

Reformas y contrarreformas

La opinión pública estadounidense difícilmente hubiera aceptado una guerra a miles de kilómetros de distancia sólo en nombre de la seguridad y el interés nacional. La nueva doctrina estadounidense se auto-asignó la misión de defender los valores supremos de la democracia y la libertad. Dentro del propio Partido Republicano, la vieja ideología pragmática de Henry Kissinger ha sido reemplazada por un mesianismo que pone el acento en los valores. En realidad, se trata de un mero cambio lingüístico, ya que se sigue a apoyando regímenes dictatoriales pero fieles a EE UU (por ejemplo Arabia Saudí).

A menudo la ideología esconde paradojas. Washington se indigna frecuentemente ante la falta de democracia en otros países (elegidos siempre entre los enemigos), para después oponerse a cualquier actuación susceptible de incrementar el nivel de democracia dentro de las organizaciones internacionales. Justicia penal internacional, control del comercio de armas, implicación de las ONG, convenios medioambientales: para Washington, todas son amenazas a contrarrestar. A no ser que ellos mismos establezcan a quién juzgar, a quién vender armas, a qué organizaciones admitir y en qué medida contaminar.

Dado el panorama, no sorprende que hasta la fecha las grandes esperanzas no se hayan hecho realidad. Los magníficos proyectos de reforma de Naciones Unidas que se presentaron en 1995, con ocasión de su 50º aniversario, son hoy papel mojado. Los cambios esperados para el nuevo milenio se han desvanecido. ¿Cabe esperar algo diferente para el 60º aniversario? Las decepciones del pasado pueden llevar a preferir la política de los pasos pequeños y las reformas específicas, como las referentes a la Corte Penal Internacional o al Tratado para la erradicación de las minas antipersonales. Pero cualquier reforma se quedará en nada sin actores políticos decididos a apoyarla.

Defender actualmente la reforma democrática de Naciones Unidas persigue objetivos que van más allá de su mera funcionalidad. Sirve para demostrar que es necesario poner en marcha un proceso de democratización en las organizaciones internacionales, igual de importante, por lo menos, que el de democratización de los estados (ya que ambos procesos se influyen mutuamente). Al mismo tiempo, esto marca una estrategia política. Mejor que forzar a los países pobres a que se conviertan al credo democrático mediante bombardeos aéreos, permite demostrar que existe un foro internacional de pueblos libres, dispuestos a recibir y ayudar a los que se orienten hacia el autogobierno y la tolerancia. Sin embargo, para difundir este mensaje entre los pueblos deseosos de conseguir libertad y democracia es necesario un cambio radical en el panorama mundial. Hay que mostrar que las reglas del sistema internacional no las impone un único estado, sino que se establecen escuchando la voz de todos. Y, para ello, ningún sitio es mejor que la sede de la ONU.

Europa es el candidato natural para fomentar este radical cambio de perspectiva. El difícil experimento de democracia europea actualmente en curso constituye, cada vez más, un ejemplo institucional para otras muchas macro-regiones del mundo. A pesar de las divisiones europeas, especialmente entre gobiernos proatlánticos y antiatlánticos, parece que Europa puede expresar una estrategia común para Naciones Unidas más que en otros aspectos de política exterior. Por éste y otros motivos, y aun sin tener interés ni posibilidades de actuar como rival de EE UU, el “viejo continente” puede desempeñar un papel de potencia equilibradora frente a los excesos hegemónicos.

¿Qué resurrección?

A pesar de los fracasos de los diversos procesos de reforma que han jalonado la vida de la ONU desde su nacimiento, las propuestas de revisión de su estructura siguen animando debates en las cancillerías y organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo. Del 14 al 16 de septiembre de 2005 se reúne en Nueva York el pleno de la Asamblea General, para hablar de los objetivos del milenio.² En el mismo foro, y sobre la base del informe del secretario general presentado en marzo,³ también se habla de reformas institucionales.

En cuanto al Consejo de Seguridad, el informe del secretario general recomienda un incremento del número de sus miembros para que sea más representativo. Existen propuestas más ambiciosas, planteadas por la sociedad civil y la Internacional Socialista,⁴ que pretenden limitar de inmediato la posibilidad de ejercer el derecho de veto a unos temas determinados, para llegar a su progresiva eliminación en el futuro. Otras propuestas plantean la apertura a las organizaciones regionales, la creación de un Consejo de Seguridad en la sombra, una relación más directa con la Corte Penal Internacional o el reconocimiento del estatus consultivo permanente de las ONG. La experiencia de los quince últimos años enseña, sin embargo, que entre todas las reformas la del Consejo de Seguridad es la que tiene menos posibilidades de prosperar, debido a las rivalidades entre estados miembros (se pueden mencionar, por ejemplo, las tensiones entre China, miembro permanente, y Japón, candidato a dicho estatus). Por ello, sería insuficiente centrarse únicamente en esta propuesta, sin tomar en consideración otros aspectos de la organización que también precisan cambios radicales.

Es el caso, por ejemplo, del Consejo Económico y Social. La Internacional Socialista planteó oportunamente la cuestión, proponiendo una reforma que apunta en diversas direcciones. A corto plazo, se recomienda reforzar el papel del Consejo como coordinador del *policy-dialogue* entre las diversas instituciones económicas internacionales. A largo plazo, se propone la creación de un nuevo Consejo

² Este artículo terminó de escribirse en agosto de 2005.

³ UN Secretary General, *In Larger Freedom. Toward Development, Security and Human Rights for All*, Nueva York, A/59/2005.

⁴ Internacional Socialista, *Reforming the United Nations for a New Global Agenda*, position paper, 2005, pp. 23-24.

Económico, Social y Medioambiental con estatus político igual al del Consejo de Seguridad. Este Consejo debería cumplir funciones de coordinamiento estratégico; de evaluación de las prestaciones de las agencias especializadas; de supervisión de los bienes públicos globales y de gestión de los problemas económicos y sociales, pero también los del medio ambiente, el desarrollo y la deuda. Finalmente, debería contar con más recursos económicos y abrirse tanto a los representantes regionales como a los actores de la sociedad civil.

Otro punto controvertido del proyecto de reforma es la acción humanitaria. En demasiadas ocasiones, la falta de una sólida estructura institucional en el seno de la ONU para hacerse cargo de los problemas humanitarios ha llevado a los estados a actuar de forma individual, siempre a medio camino entre la intervención humanitaria altruista y el interés estratégico de cada uno. En algunos casos (Ruanda) la falta de herramientas hizo que Naciones Unidas decidiera no intervenir. La noción de “la responsabilidad de proteger” (*Responsibility to Protect*), es decir, la responsabilidad internacional de garantizar los derechos humanos, es actualmente un aspecto fundamental dentro del debate sobre la misión de la ONU. ¿Cómo, por qué, cuándo y quién podrá y deberá actuar en el futuro ante casos de violaciones sistemáticas de los derechos humanos, como los genocidios? ¿Puede Naciones Unidas desempeñar eficiente y eficazmente tareas de acción humanitaria? Estos son los temas que abordan los recientes informes del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio⁵ y del secretario general, en el que también se propone la creación de una Comisión Intergubernamental de Consolidación de la Paz.

A los temas mencionados hay que añadir la cuestión de la Asamblea General. Cualquier reforma de la ONU en sentido democrático no puede prescindir de una revisión de la estructura de la Asamblea que apunte hacia una implicación de tres tipologías de actores internacionales: ONG, organizaciones regionales y multinacionales. Esta ampliación ya ha recibido el apoyo de personajes autorizados, entre otros el ex secretario general Boutros Boutros-Ghali, el actual secretario Kofi Annan y el Grupo de Alto Nivel sobre sociedad civil, presidido por el ex presidente brasileño Fernando Enrique Cardoso.⁶ Entre las diversas propuestas que pretenden llenar este déficit de representación, tres son las más innovadoras. Por un lado, se recomienda que los delegados gubernamentales sean designados tanto por el gobierno como por la oposición de cada país, siguiendo en ello el modelo de la triple representación existente en la Organización Internacional del Trabajo (gobierno, sindicatos y empresarios). Por otro, se sugiere la posibilidad de crear mecanismos de representación en los que los parlamentarios nacionales puedan participar en los trabajos de la ONU o, como alternativa, la elección directa de los representantes nacionales en la ONU en número proporcional a los habitantes de cada país (“un ciudadano, un voto” en lugar de “un país, un voto”). Finalmente, una tercera solución apoyada por muchos activistas de la sociedad civil es crear

⁵ Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, Nueva York, 2004.

⁶ Grupo de Alto Nivel sobre la sociedad civil, *We the Peoples: Civil Society, the United Nations and Global Governance*, A/58/817, 2004.

una “Asamblea de los Pueblos” al lado de la Asamblea General, en la que estarían representadas las ONG, las administraciones locales y, más en general, la sociedad civil. Estas propuestas están todavía lejos de haber recibido una adecuada acogida en las esferas elevadas, pero se están abriendo camino en la escena política de muchos países.

Finalmente, en el seno de Naciones Unidas se están tratando otros dos temas de considerable interés: los derechos humanos y la inmigración. Sobre el primero, el informe del secretario general recomienda reemplazar la Comisión de Derechos Humanos por un Consejo de Derechos Humanos, más reducido pero con mayores facultades, como órgano principal o subsidiario de la organización. Este nuevo órgano confirmaría el protagonismo de los derechos humanos como derechos universales, indivisibles e interdependientes, centro de todo el sistema de Naciones Unidas. En cuanto al segundo tema, Kofi Annan propuso en noviembre de 2003 la creación de una agencia de la ONU especialmente dedicada a las migraciones, y convocó para el año 2006 el Grupo de Alto Nivel sobre migración y desarrollo. Una Organización Mundial de la Migración supondría una solución ideal para incrementar la cooperación mundial y asegurar un régimen migratorio humano y eficaz.

Estrategia

¿Qué estrategia global debería aplicarse para una reforma democrática del sistema internacional, empezando por la ONU? La perspectiva debe ser auténticamente política y multilateral. Deben rechazarse tanto la perspectiva anti-sistémica (es decir, la total oposición a cualquier coordinación entre las políticas internacionales), porque llevaría directamente a hundir la ONU; lo mismo ocurre con la de la tecnocracia, que convertiría la ONU en una mera secretaría técnica, en un portavoz de las decisiones de los gobiernos más importantes. Descartadas estas dos peligrosas alternativas, así como la aceptación pasiva del *status quo*, queda la perspectiva sanamente reformista, según la cual la ONU debe seguir siendo el foro institucional más importante de la política mundial. Dicha perspectiva no desconoce los actuales límites de la organización y tiene en cuenta los obstáculos institucionales y formales. Pero está basada en algunos valores fundamentales de la democracia presentes en la organización y ausentes, en cambio, en la práctica diplomática. Se podrían resumir en dos aspectos: transparencia y legalidad.

– Transparencia de las decisiones: en la ONU, los gobiernos deben pronunciarse públicamente sobre sus actuaciones. Esto contrasta con los procedimientos típicos de la actual política internacional, envueltos en las brumas de la “razón de estado” y que permite aludir simplemente a las informaciones de los servicios de seguridad, pero sin mostrarlas. La farsa de las armas de destrucción masiva iraquíes ha demostrado hasta qué punto el secreto que rodea a la política exterior va en contra de los intereses de los ciudadanos. La ONU es una de las instituciones que, al menos parcialmente, contribuye a esclarecer esta cortina de humo. Si esto se activara plenamente, permitiría a la opinión pública expresar su propio juicio.

La experiencia de los quince últimos años enseña claramente que los estados democráticos no respetan la legalidad más que los autoritarios

– Regla del Derecho. Algunos afirman que al Derecho Internacional le pasa lo que mismo que al felpudo: se inventó para pisotearlo. Sin embargo, todas las organizaciones internacionales, empezando por Naciones Unidas, existen porque existe un Derecho Internacional, por muy imperfecto que sea. Mientras no existan sanciones aplicables a los transgresores, la vigencia de este Derecho seguirá siendo limitada, pero aún así garantizará ese punto de vista crítico fundamental para cualquier interacción civil. La ley sigue siendo tal, aunque se viole. Tampoco hay que olvidar, además, que la política mundial está dominada hoy por estados de derecho democráticos.

Pero la experiencia de los quince últimos años enseña claramente que los estados democráticos no respetan la legalidad más que los autoritarios, y que además se muestran reacios a modificar democráticamente las reglas del sistema internacional. La paradoja está en que los estados democráticos (empezando por EE UU) no muestran mayor celo a la hora de suscribir acuerdos internacionales ni tampoco en cumplir su dictado. Así se crea una situación insostenible, en la que los estados democráticos fijan las normas de Derecho Internacional para que sólo las cumplan los países más débiles (a menudo no democráticos). Revitalizar Naciones Unidas significa pedir a los estados democráticos que ensanchen el alcance de las normas del Derecho y las apliquen en el marco del único sistema jurídico compartido.

Parece lícito preguntarse si estas perspectivas están destinadas a ser sólo un consuelo para las almas buenas, algo así como un tributo que los actores políticos enuncian a sabiendas de que no se va a hacer nada. Si se observa la naturaleza de las propuestas y, sobre todo, las instituciones que las apoyan, se aprecia que los temas que plantearon hace poco más de una década unos reducidos grupos de soñadores o técnicos especializados son abordados hoy por instituciones bastante más influyentes.⁷ La reforma de Naciones Unidas, en definitiva, ya no es un tema que se aborde a través del lenguaje de los cuerpos diplomáticos, sino que el lenguaje y las propuestas de los movimientos globales visionarios han contaminado todo el *establishment*. Esto, desgraciadamente, no significa que se acerquen cambios sustanciales.

Para hacerse realidad, las reformas necesitan apoyo. El del secretario general no es suficiente. Los gobiernos del G-5 (Consejo de Seguridad) se inclinan, casi inevitablemente, por una actitud conservadora para defender el *status quo*. La excepción son algunos sectores de la política estadounidense, que ven en la reforma de la ONU un posible factor multiplicador de sus intereses nacionales. El empuje hacia un cambio que desemboque en un mayor nivel de democracia institucional debe, por tanto, proceder de otros actores políticos, quizá coaligados entre sí.

La experiencia más reciente, especialmente la creación de la Corte Penal Internacional y la aprobación del Tratado para la eliminación de las minas antiper-

⁷ Una síntesis de estas propuestas se encuentra en Daniele Archibugi, "The Reform of the United Nations and Cosmopolitan Democracy: A Critical Review", *Journal of Peace Research*, Vol. 30, Nº 3, 1993, pp. 301-315.

sonales, muestra que los cambios normativos a escala internacional son posibles siempre que se consiga crear una alianza mixta entre los gobiernos de los países que no forman parte del G-5 y la sociedad civil transnacional.⁸ Los primeros pretenden asumir mayor protagonismo dentro de la organización; la segunda persigue objetivos más propiamente democráticos, concretados a través de proyectos que aspiran a dar a los sujetos políticos no tradicionales un espacio mayor dentro de la vida institucional.

Las campañas de la sociedad civil son, sin duda, una condición importante pero no suficiente para que se produzcan cambios institucionales a escala internacional. Es preciso que la sociedad civil global encuentre anclajes firmes en gobiernos dispuestos a apoyar estas iniciativas. Un interlocutor activo en el frente de la reforma de la ONU es, desde luego, la Internacional Socialista, que se ha expresado en este sentido y ha animado a los gobiernos liderados por partidos de su mismo signo político a sostener de forma proactiva dichas propuestas. El propio ex secretario de la Internacional Socialista, Antonio Guterres, se ha empleado personalmente en la campaña *Reclaim Our UN*, promovida por la italiana Tavola della Pace (Mesa por la Paz). También fue recibida favorablemente por el gobierno brasileño de Luis Inácio *Lula* da Silva e incluida entre las iniciativas del Foro Social Mundial. Por su parte, el gobierno español de José Luis Rodríguez Zapatero está contribuyendo en el mismo sentido a través de la iniciativa por la Alianza de Civilizaciones. Cabe esperar que los demás gobiernos europeos sigan estos ejemplos.

Pero, sobre todo, cabe esperar que una vibrante opinión pública en Europa y en el mundo consiga dar una saludable sacudida, al otro lado del océano, a un pueblo estadounidense que demasiado a menudo ha escuchado a las sirenas de quienes le prometían un nuevo imperio.

⁸ En este caso específico, resulta difícil pensar que la CPI y el Tratado sobre minas se podían haber aprobado sin la intervención decisiva de los gobiernos italiano y canadiense.

CARLOS ESPÓSITO

La responsabilidad de proteger y el uso de la fuerza en el debate sobre la reforma de la ONU

Uno de los aspectos de los debates sobre la reforma de la ONU es la “responsabilidad” de la comunidad internacional de proteger a los ciudadanos de catástrofes evitables —desde asesinatos masivos y violaciones hasta la muerte por inanición—, cuando sus estados no son capaces o no quieren asumir esa responsabilidad. Los defensores de este enfoque hacen hincapié en la idea de soberanía como responsabilidad. Se ha propuesto que el Consejo de Seguridad de la ONU pueda adoptar medidas cuando los medios no militares no sean suficientes. Esta propuesta, sin embargo, abre muchos interrogantes: por ejemplo, su relación con el principio de no intervención en los asuntos internos de los estados, su diferencia con las llamadas intervenciones humanitarias, su carácter jurídico (derecho u obligación) y quién y cómo debe decidir sobre la utilización de la fuerza en aquellos casos en los que es aplicable la responsabilidad de proteger.

La cumbre que se reúne en Nueva York del 14 al 16 de septiembre de 2005, para evaluar los progresos realizados desde que se proclamó la Declaración del Milenio en el año 2000,¹ tiene ante sí el desafío de considerar las recomendaciones conte-

Carlos Espósito es profesor titular de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma de Madrid e investigador en el Programa de Gobernanza Global de la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE). Este trabajo se basa en el informe “Uso de la fuerza y responsabilidad de proteger”, preparado para FRIDE en junio de 2005 y disponible en www.fride.org

¹ Resolución 55/2, de la Asamblea General.

nidas en el informe del secretario general de Naciones Unidas *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*,² de 21 de marzo de 2005. Entre las cuestiones planteadas en el informe, en el contexto de la “libertad para vivir en dignidad” y la “libertad para vivir sin temor”, se encuentra la responsabilidad de proteger a los ciudadanos de catástrofes evitables —desde asesinatos masivos y violaciones hasta la muerte por inanición— cuando sus estados no son capaces o no quieren asumir esa responsabilidad. Esta idea ya había sido propuesta en el informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio³ y proviene, a su vez, del informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía del Estado.⁴

Para el secretario general, “no puede aceptarse que, cuando la comunidad internacional se encuentre frente al genocidio o los abusos en masa contra los derechos humanos, Naciones Unidas se mantenga al margen y deje que los acontecimientos sigan su curso hasta el final, con consecuencias desastrosas para muchos millares de personas inocentes”.⁵ Por ese motivo, recomienda “asumir la responsabilidad de proteger y, cuando sea necesario, debemos actuar en consecuencia”.⁶ En el informe del Grupo de Alto Nivel se habla de la responsabilidad de proteger como una norma emergente⁷ y, en general, todos los informes hacen hincapié en la idea de soberanía como responsabilidad,⁸ y hacen recaer la principal carga en los estados, que tienen la obligación de proteger a su población. El problema está en los casos en que “las autoridades nacionales no estén dispuestas a proteger a sus ciudadanos o no puedan hacerlo”; en ellos se trasladaría “a la comunidad internacional la responsabilidad de utilizar medios diplomáticos, humanitarios y de otro tipo para contribuir a proteger los derechos humanos y el bienestar de la población civil”.⁹ Y si los medios que no implican el uso de la fuerza militar son insuficientes, el secretario general propone que sea el Consejo de Seguridad quien pueda decidir adoptar medidas al amparo de la Carta de Naciones Unidas, para garantizar el respeto de la legalidad.

² Documento de Naciones Unidas A/59/2005, disponible en <http://www.un.org/spanish/largerfreedom> (desde ahora, *Un concepto más amplio de libertad*).

³ *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, Documento de Naciones Unidas A/59/565, de 2 de diciembre de 2004, párrafos 199-203, disponible en <http://www.un.org/spanish/secureworld/index.html> (en adelante, *Un mundo más seguro*).

⁴ Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, 2001, disponible en <http://www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf>.

⁵ *Un concepto más amplio de libertad*, párrafo 134.

⁶ *Un concepto más amplio de libertad*, párrafo 135.

⁷ Aquel informe se refiere textualmente a “la norma que se está imponiendo en el sentido de que existe una responsabilidad internacional colectiva de proteger” (*Op. Cit.*, párrafo 203).

⁸ Ver Kofi Annan, “Two Concepts of Sovereignty”, *The Economist*, 18-24 de septiembre de 1999, p. 49.

⁹ *Un concepto más amplio de libertad*, párrafo 135.

Esta concepción de la responsabilidad de proteger abre muchos interrogantes: por ejemplo, su relación con el principio de no intervención en los asuntos internos de los estados, su diferencia con las llamadas intervenciones humanitarias, su carácter jurídico (derecho u obligación) y, por supuesto, quién y cómo debe decidir sobre la utilización de la fuerza en aquellos casos en los que es aplicable la responsabilidad de proteger.

La discrepancia sobre el uso de la fuerza para ejercer la responsabilidad de proteger

El secretario general afirma que “carecemos del consenso más elemental” sobre seguridad,¹⁰ algo que se extiende a la controversia sobre si los estados tienen el derecho —o quizá la obligación— de utilizar la fuerza armada como protección, para salvar vidas de ciudadanos de otros estados de un genocidio o de crímenes comparables.¹¹ Para abordar esa discrepancia, en principio, se debe partir de la base de que el uso de la fuerza armada está prohibida en términos amplios por la norma establecida en el artículo 2.4 de la Carta de Naciones Unidas. Esta norma admite la excepción prescrita en el artículo 51 de la Carta, sobre la legítima defensa, y también aquellos usos de la fuerza que sean autorizados por el Consejo de Seguridad actuando al amparo del Capítulo VII de la Carta. Las normas de ese capítulo permiten al Consejo de Seguridad determinar que existe una amenaza para la paz, un quebrantamiento de la paz o una agresión y, tras esa calificación, autorizar medidas coercitivas que pueden suponer o no el uso de la fuerza armada.¹² En este contexto, el Consejo de Seguridad tendría competencia para autorizar el uso de la fuerza militar en situaciones en que se estuviesen produciendo violaciones sistemáticas de los derechos humanos.

Es en este ámbito sobre regulación del uso de la fuerza donde el secretario general plantea su pregunta retórica: “El genocidio, la depuración étnica y otros crímenes similares de lesa humanidad, ¿no son también amenazas a la paz y la seguridad internacionales, contra las cuales la humanidad debería poder buscar la protección del Consejo de Seguridad?”.¹³ El Consejo de Seguridad cuenta con esa competencia, y ante ella no cabría plantear el principio de no intervención en

Esta concepción de la responsabilidad de proteger abre muchos interrogantes: por ejemplo, su relación con el principio de no intervención en los asuntos internos de los estados

¹⁰ *Un concepto más amplio de libertad*, párrafo 74.

¹¹ No es el propósito de este trabajo volver sobre la extensa discusión académica acerca de la legalidad o ilegalidad de la intervención humanitaria. Ver, por ejemplo, S. Chesterman, *Just War or Just Peace. Humanitarian Intervention and International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2001. Para una bibliografía muy amplia sobre el tema ver la publicada por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, disponible en <http://www.iciss.ca/pdf/Supplementary%20Volume.%20Bibliography.pdf>. En la doctrina española, ver especialmente el artículo de C. Gutiérrez Espada, “¿No existe, acaso, justificación jurídica posible para las intervenciones armadas por causa de humanidad?”, en *Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián*, Vol. V, 2005, pp. 203-224.

¹² Artículos 39, 41 y 42 de la Carta.

¹³ *Un concepto más amplio de libertad*, párrafo 125.

los asuntos internos de los estados.¹⁴ Es cierto que ese principio sigue vigente y que ha permitido a los países más débiles defenderse de las intervenciones ilícitas de estados más poderosos,¹⁵ pero también que en casos de genocidio o crímenes similares ese principio deja de tener sentido dentro de estados que no pueden o no quieren proteger a su población.

¿Goza de consenso entre los estados la posición del secretario general, defendida en el informe sobre un concepto más amplio de libertad? Esta posición, que significa dar un apoyo institucional y multilateralista al problema de la responsabilidad de proteger, tiene seguidores y detractores. Mientras que Canadá¹⁶ o los estados miembros de la Unión Europea¹⁷ lo apoyan, estados como Irán,¹⁸ China¹⁹ o, en general, el Grupo de No Alineados y el Grupo de los 77 lo desaprueban. Los argumentos para oponerse se repiten: los críticos alegan que el principio puede utilizarse para que los estados poderosos abusen de los más débiles y que la responsabilidad de proteger va en contra los principios de la Carta de Naciones Unidas de prohibición de uso de la fuerza, no intervención en los asuntos internos de los estados, soberanía e integridad territorial. Las posiciones señaladas y el juego del consenso tienen el poder para frenar cualquier decisión sobre este tema, y así se refleja ya en el borrador de declaración que ha avanzado el presidente de la Asamblea General.²⁰ En este documento se acepta el concepto de responsabilidad de proteger, pero también se reflejan las discrepancias porque se pospone una decisión al respecto en la Cumbre de septiembre, al agregar que los estados miembros “subrayan la necesidad de continuar la consideración del concepto de responsabilidad de proteger en la Asamblea General”.²¹

¹⁴ Artículo 2.7 de la Carta.

¹⁵ Por ejemplo, caso de las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua, *ICJ Reports*, 1986.

¹⁶ Para el representante permanente de Canadá ante Naciones Unidas, el secretario general ha propuesto una serie de principios pragmáticos y equilibrados sobre el uso de la fuerza. Embajador Allan Rock, en su intervención en la Asamblea General en las consultas oficiosas sobre el informe del secretario general, Nueva York, 21 de abril de 2005.

¹⁷ En su intervención en las consultas oficiosas en la Asamblea General, el 21 de abril de 2005, hablando en nombre la Unión Europea, el embajador Jean Marc Hoscheit, representante permanente de Luxemburgo ante Naciones Unidas, expresó que la Unión Europea “apoya el concepto de responsabilidad de proteger”.

¹⁸ El representante permanente adjunto de Irán ante Naciones Unidas, embajador Mehdi Danesh –Yazdi, dijo en las consultas oficiosas celebradas en la Asamblea General, el 22 de abril 2005, para discutir el informe del secretario general, que se trataba de un “concepto altamente controvertido y vago” y que no tenía base en la Carta o el Derecho Internacional.

¹⁹ En su intervención en el debate oficioso de la Asamblea General, el 19 de abril de 2005, China se mostró cautelosa ante la recomendación del secretario general.

²⁰ El documento puede consultarse en http://www.globalpolicy.org/msummit/millenni/draft_outcome.pdf, párrafos 72-74.

²¹ *Ibidem*, párrafo 74.

Ante estos argumentos críticos, sin embargo, hay que resaltar que uno de los postulados especialmente destacados por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los estados es el cambio de perspectiva: la soberanía entraña responsabilidades y no sólo derechos y una de esas responsabilidades es proteger a su propia población. La perspectiva cambia y se proyecta desde los ciudadanos que necesitan ayuda. Todos esos principios que reclaman los críticos, edificados a partir de los derechos antes que las responsabilidades de los estados, no tienen la virtualidad de detener una decisión del Consejo de Seguridad para autorizar medidas destinadas a proteger a poblaciones vulnerables ante violaciones sistemáticas de los derechos humanos.²²

¿Quién debe decidir?

Ésta es una de las cuestiones más complejas. En el informe del secretario general se opta por una solución incontestable: la decisión debe recaer en el Consejo de Seguridad ya que tiene competencia y capacidad para tomar ese tipo de decisiones. En la realidad, sin embargo, se presentan problemas muy difíciles de solucionar, porque el Consejo de Seguridad no siempre actúa cuando debería ante situaciones de grave y sistemática violación de los derechos humanos, equivalente a crímenes de genocidio o similares. Por lo tanto, la pregunta no es si el Consejo puede actuar, sino si es la única autoridad que puede tomar la decisión de proteger a poblaciones en situaciones de extrema vulnerabilidad, víctimas de crímenes de genocidio o similares. ¿Pueden hacerlo las organizaciones regionales por defecto? ¿Pueden hacerlo los estados? El caso reciente más paradigmático fue el uso de la fuerza por parte de la OTAN en Kosovo en 1999.²³ Ante la imposibilidad de tomar una decisión por la amenaza de veto de dos miembros permanentes del Consejo, la OTAN decidió intervenir. Esto llevó a algunos a defender la intervención como una respuesta necesaria frente a una situación de emergencia humanitaria y a otros a denostarla como una violación flagrante de la Carta de Naciones Unidas y, en especial, del principio de prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales.²⁴

²² En este sentido, el concepto de seguridad humana iría en la misma dirección: la de poner el énfasis en que la seguridad del estado no es el único valor protegible. Ver el Informe de la Comisión sobre Seguridad Humana, *Human Security Now*, 2003, disponible en: <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/FinalReport.pdf>.

²³ La lista de estudios es interminable. Para una visión general, ver T. Franck, *Recourse to Force*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002, pp. 163-170; y C. Gray, *International Law and the Use of Force*, Oxford University Press, Oxford, 2ª ed., 2004, pp. 37-42.

²⁴ Si bien la ilegalidad de la acción parece incontestable sobre la base del Derecho Internacional, es interesante notar que la propuesta de resolución condenatoria presentada por Rusia al Consejo de Seguridad fue ampliamente rechazada (Documento de Naciones Unidas S/1999/649). Tres estados votaron a favor (China, Namibia y Rusia) y doce miembros votaron en contra (Argentina, Bahrein, Brasil, Canadá, Eslovenia, Estados Unidos, Francia, Gabón, Gambia, Holanda, Malasia y Reino Unido). Para algunos autores, como Thomas Franck (*Op. Cit.*, p. 169), esto