



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 botón de guerra? De repente la bipolaridad se había quedado en monopoliaridad, y no había razón para pensar que los que tenían el poder iban a optar por el multilateralismo, en un arrebato 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.<sup>1</sup> 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

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

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

<sup>1</sup> Véanse las diversas encuestas publicadas en: [www.globalsolutions.org/programs/glob\\_engage/US\\_public\\_opinion.html](http://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.<sup>2</sup> En el mismo foro, y sobre la base del informe del secretario general presentado en marzo,<sup>3</sup> 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,<sup>4</sup> 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

<sup>2</sup> Este artículo terminó de escribirse en agosto de 2005.

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

<sup>4</sup> 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 cambio<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> 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

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

<sup>6</sup> Grupo de Alto Nivel sobre la sociedad civil, *We the Peoples: Civil Society, the United Nations and Global Governance*, A/58/B17, 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.<sup>7</sup> 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-

<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> 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.

<sup>8</sup> 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.

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