

POSTFACIO: “LA ONU Y LA GOBERNANZA MUNDIAL”

Reacciones al documento

El documento en debate sobre “la ONU y la gobernanza mundial” generó alrededor de quince comentarios que se refieren tanto al texto como a los temas que éste planteaba. En lo que respecta al texto en sí, hubo finalmente pocas reacciones violentas, contrariamente a lo que podía esperarse en virtud de la naturaleza del tema tratado que, a menudo, genera debates virulentos. No obstante, el objetivo del documento era provocar reacciones de algún tipo, y ese objetivo fue ampliamente alcanzado. Los comentarios se articulan en su mayoría en torno a las posibles pistas para una futura gobernanza mundial.

La crítica es fácil pero el arte es difícil: este famoso refrán resume de alguna manera la crítica principal de nuestro análisis. De un modo general, la mayoría de los comentaristas no fue insensible a nuestro análisis crítico de la ONU, especialmente en lo que respecta al hecho de haber sabido ir más allá del debate habitual sobre la ampliación del Consejo de Seguridad. Sin embargo, se nos reprochó en varias oportunidades habernos focalizado más sobre el diagnóstico que sobre propuestas concretas que puedan remediar los problemas identificados: *“En conclusión, podemos leer en uno de los comentarios, el diagnóstico me parece bueno (...), pero me parece que faltan en este documento varias opciones posibles para el futuro que servirían de base para la discusión. En particular, el texto tendría que ser*

más claro en la última parte, sobre la suerte que se le reservaría a la ONU”.

Una segunda serie de críticas apuntó a nuestro pesimismo en cuanto a la capacidad de los Estados para trascender su egoísmo natural y defender intereses “comunes”, a veces en contradicción con sus intereses nacionales. El siguiente comentario resume ese sentimiento: *“Ciertamente es que muchos Estados miembros todavía no tienen la madurez necesaria como para ubicar el interés común por encima de las querellas de pueblo. Pero los desafíos de la mundialización y el alcance de los cambios que ésta genera, así como los retos fundamentales que plantean los fenómenos como el aumento de la población, el cambio climático, etc., dejan entrever, a mi juicio, una toma de conciencia común”, al menos en la comunidad científica, que va ganando influencia sobre los políticos”.*

A partir de estas críticas, tres grandes temas surgen de los comentarios. El primero se relaciona con la capacidad de la ONU para tratar problemas de la “gobernanza mundial”, tanto cuando se trata de problemas asociados a la guerra y la paz como de los vinculados al medioambiente, la economía o el hambre, por ejemplo. El segundo tema está relacionado de alguna manera con el primero, pero se trata de un problema en sí mismo: el del papel del Estado. El tercer tema es el del futuro propiamente dicho, más precisamente el futuro de la gestión de los problemas colectivos y en particular de la adaptación institucional a los desafíos del mañana.

Sobre la ONU, todo el mundo, o casi todo el mundo concuerda en la cuestión de fondo: la ONU está mal adaptada y subequipada para responder a las múltiples misiones de las que se ocupa. Sobre las razones de este fenómeno, tanto históricas como políticas y estructurales, también hay prácticamente unanimidad. La ONU es un producto de la historia y de cierto modo es prisionera de ello. Limitada en sus misiones ya desde 1945, hoy no puede seguir el ritmo de un listado de tareas y exigencias que crece constantemente, mientras el mundo está en plena mutación.

Para ilustrar sus ambigüedades, tal como lo destaca un comentarista, el nombre mismo de la organización plantea cierta dificultad, ya que se habla de “naciones” más que de Estados. Esta observación no es solamente semántica: muchos de los conflictos actuales son causados por esa dicotomía nación/Estado que hace que algunas comunidades estén repartidas sobre varios territorios nacionales (por ejemplo los kurdos, los uzbekos, los kirgués, etc...), lo cual termina casi siempre generando conflictos. Los conflictos identitarios alimentarán las guerras del futuro, al igual que la creciente competencia por los recursos naturales que irán mermando. La resolución de conflictos infranacionales, más que internacionales, ya es una de las preocupaciones del momento. Por ahora, estamos bastante mal dotados, tanto física como legalmente, para remediarlos. Pero las “Naciones Unidas”, precisamente, deberían imponerse como el primer árbitro dotado de capacidades para prevenir, encauzar y resolver ese tipo de conflictos. El artículo 42 del capítulo VII de la Carta deja entrever posibilidades en ese ámbito con solo ampliar la noción de “seguridad internacional”, pues según

otro artículo, la ONU funciona según el principio de no ingerencia en los asuntos internos de los países.¹

En cuanto a las capacidades de reforma de la ONU, la mayoría de los comentarios se muestran escépticos, sobre todo cuando se evoca el Consejo de Seguridad. Por el contrario, muchos concuerdan en elogiar el excelente trabajo realizado por las múltiples agencias especializadas.

En consecuencia, queda claro también que por el momento no se vislumbra a corto o mediano plazo una alternativa viable para la ONU. Por ahora, las únicas alternativas visibles son los intentos de agrupamientos de Estados que se articulan en torno a encuentros regulares entre jefes de Estados o representantes de los gobiernos. El G7, el G8 y sobre todo, el G20, van tomando actualmente una importancia cada vez mayor en la política internacional, importancia debida, en parte, a las deficiencias de la ONU. En el mismo orden de ideas, la aparición del BRIC con las potencias emergentes o re-emergentes forma parte de esos intentos por transformar la geometría

¹ Se trata del artículo 2-7 del capítulo I que, por otra parte, refiere al artículo 42: *Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta ; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII.*

Capítulo VII Artículo 42 : *Si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas de que trata el artículo 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de Miembros de las Naciones Unidas.*

interestatal. Claro está que este fenómeno concierne una vez más el ámbito de los Estados, y más aún de los Estados más poderosos o más renombrados. En este sentido, es un fenómeno complementario de la arquitectura onusiana y no constituye en nada una revolución. Al contrario, puesto que estamos dentro de una perspectiva muy conocida por los historiadores, como la Santa Alianza o la Triple Entente en el siglo XIX.

A pesar de todo, la ONU existe, hace cosas y, sobre todo, goza de una legitimidad global que ningún estado u otra organización transestatal o supraestatal esté en condiciones de disputarle en la actualidad.

Además, la ONU vehicula una simbología fuerte y actúa, al menos oficialmente, como un foro internacional donde los representantes de los grandes, pero también de los pequeños países, pueden expresarse, aun cuando estos últimos queden a menudo (muy) atrás. De hecho, la ONU es el único sistema multilateral de alcance global. Su influencia moral sobre los asuntos mundiales sigue siendo importante y más aún desde que los Estados Unidos, tras la debacle de Guantánamo, han perdido definitivamente la influencia moral que todavía tenían en el año 2000, ya desgastada por la guerra de Vietnam y el apoyo declarado a los golpistas en América Latina. Dice un comentarista: *“La ONU existe como instancia mundial universal; para responder a los problemas que plantea hoy en día la “gobernanza mundial” lo mejor sigue siendo adaptarla a las singularidades del mundo actual y optimizar su funcionamiento para responder a las exigencias del futuro de la humanidad”*.

Ruptura y revolución

Desde el siglo XVII, y más aún desde la Revolución de 1789, hay una tendencia de la modernidad que consiste en querer resolver los grandes problemas de este mundo haciendo de alguna manera borrón y cuenta nueva con el pasado y replanteando de cero los modos institucionales y las estructuras encargadas de responder a las exigencias del momento. En otras palabras, se pretende a menudo, con o sin razón, resolver los problemas ligados a las grandes mutaciones políticas, económicas o sociales creando nuevas instituciones y nuevos modos de gestión política. Lo que antes concernía a la organización política de los Estados afecta, desde el siglo XX, a la gestión política supranacional. Con ese espíritu se crearon la Sociedad de las Naciones después de la Primera Guerra y la ONU, después de la Segunda Guerra Mundial, emanando la segunda de la primera, pero con una configuración radicalmente diferente.

El debate entre partidarios de la “evolución” y de la “revolución” no es nuevo: recordemos los ásperos debates entre quienes defendían el modelo “1789” y sus detractores, las confrontaciones filosóficas entre Edmund Burke y Tocqueville, entre Marx y Engels por un lado, y Bakunín del otro. Una lectura histórica puede permitir que cada uno emita su juicio al respecto, y el debate sigue abierto.

En lo que respecta a la ONU: ¿hay que apoyarse en ella para elaborar una nueva arquitectura de la gobernanza mundial? O por el contrario, ¿hay que superar a la venerable organización y partir sobre nuevas bases?

La respuesta a esta pregunta, a través de los comentarios del documento en debate, depende de la manera en que se perciba a la ONU y las alternativas que se perfilen en el horizonte. Ahora bien, las alternativas siguen siendo indefinidas, y no dejan tampoco de tener sus peligros. Así pues, habíamos hecho hincapié en el surgimiento de una sociedad civil capaz de tener peso sobre los acontecimientos. Pero esa afirmación genera otras preguntas: ¿la sociedad civil es capaz de sostener un papel de esa naturaleza? ¿Cuál es su legitimidad? ¿Qué aportaría como valor agregado? Y, sobre todo, ¿qué es exactamente la “sociedad civil”, esencialmente en su dimensión internacional y global?

Varios comentarios subrayaron, con razón, que nuestra crítica de la ONU es también una crítica del Estado. Pero ¿podemos afirmar que aunque el Estado tenga sus problemas, e incluso aunque los cree, su papel debería ser reducido en la perspectiva de la gobernanza mundial? Tal vez, después de todo, una nueva arquitectura mundial, y el futuro de la ONU también, se conjuguen a través del Estado, o más precisamente a través de su renovación. Por otra parte, aun cuando la centralidad del Estado plantee problemas, ¿por qué no intentar desarrollar otros núcleos de poder y de acción en lugar de minimizar el alcance de los Estados?

El Estado y la gobernanza mundial

La problemática del Estado y la gobernanza mundial se plantea cotidianamente. La lista de Estados en quiebra, como Somalia o Zimbabwe, aumenta sin cesar. Los problemas vinculados con la “quiebra” de un país son incontables, incluso para la comunidad internacional (problema de la piratería a lo largo de las costas somalíes, por ejemplo). Para esos países, la mala gobernanza o la ausencia de gobernanza son directamente responsables de la implosión política, económica y social de un país e ilustran de manera negativa el papel que el Estado puede jugar con relación a la estabilidad de un país y una región. En otro registro, la crisis económica de 2008-2009 demuestra hasta qué punto la ausencia de barreras de contención y de reglas básicas (y de sentido común) puede degenerar rápidamente, con consecuencias significativas e incalculables (empezando por 100 millones de nuevos pobres según los últimos informes). El credo según el cual hay que tener la menor cantidad posible de reglas en materia económica constituyó hasta ahora uno de los pilares de las relaciones internacionales, siendo el otro pilar el respeto de la soberanía nacional en materia de política interior (de allí la ausencia de intervención externa en Zimbabwe, por ejemplo). En ambos casos, es imperativo repensar las prácticas. En ambos casos, el Estado está en el centro mismo del problema y, en gran parte, de la solución. En ambos casos, la ONU también debe mostrar el camino. Tal es, por lo menos, la sensación que tiene la mayoría de los observadores.

El primer garante de los derechos humanos, de la protección de las libertades y de la seguridad debería ser el Estado. Sin embargo, de los 200 Estados que hay en el planeta, ¿cuántos cumplen con su tarea de manera satisfactoria? El futuro de la gobernanza mundial depende entonces, en primer lugar, del futuro de la gobernanza “estatal”, ya sea nacional, o regional, como en el

caso de la UE. Así pues, podríamos plantear el problema de otro modo: si los Estados son incapaces de reformar la ONU, ¿la ONU es capaz de reformar los Estados? ¿Es capaz al menos de empujar en esa dirección? Tal vez la clave del problema radique allí. Quizás sea en ese ámbito que la ONU puede reinventarse. “*Lo importante, destaca un comentarista, es la satisfacción de las necesidades de libertad, de valores, de prosperidad y de seguridad de los ciudadanos de todas las comunidades/naciones, en el respecto de los otros y del bien común. Tal es el objetivo de la búsqueda de una gobernanza mejor*”.

El famoso jurista alemán Carl Schmitt señalaba ya en los años '50 que el Estado, que correspondía a una concepción europea del siglo XVIII, estaba en una fase de retirada que seguía de cerca la retirada de Europa. Pero Schmitt también estaba persuadido de que la existencia del Estado, o más exactamente de los Estados, sólo podía cuestionarse con la existencia efectiva de un mundo donde las guerras hubieran desaparecido para siempre. “Toda unidad política, decía, implica la existencia eventual de un enemigo y, en consecuencia, la coexistencia de otra unidad política. Por lo tanto, mientras el Estado subsista en tanto Estado sobre la Tierra, existirán varios de ellos y no podrá haber un Estado universal que englobe a toda la humanidad y la tierra entera. El mundo político no es un *universum* sino, de algún modo, un *pluriversum*.”²

Si llevamos esta lógica al extremo, el cumplimiento del ideal onusiano –la paz perpetua- posibilitaría el establecimiento de una gobernanza post-estatal,

² *La Notion du politique*, Flammarion, 1992 (1932), pág. 95. La primera referencia hace alusión al libro *Nomos de la tierra*, publicado en 1950.

con la paradoja de que la ONU es un producto del Estado y de que son los Estados quienes la definen y la sostienen. En la práctica, este dilema se resume en el Consejo Permanente de Seguridad, que se niega a eclipsarse en pos de una reorganización del sistema de seguridad de la ONU.

La ONU: ¿eje motor de la gobernanza mundial?

Si bien hay acuerdo sobre el hecho de que las agencias especializadas de la ONU deben perseverar en su (importante) trabajo, y que por lo tanto deben ser apoyadas aún más, ¿qué pasa con la ONU en tanto institución garante de la paz y las libertades en el mundo?

También en este punto muchos concuerdan en que la ONU tenga, en el futuro, un papel más importante que supere el de sus agencias. Y hay varias pistas interesantes en este sentido que podrían eludir y hasta desbloquear dentro de cierto plazo los eternos límites establecidos por los Estados miembros, y en particular por el Consejo de Seguridad. En otras palabras, si no se puede reformar la ONU, ¿no se puede simplemente mejorarla?

La ONU sufre de una falta de autonomía, de confianza y de seguridad, de un déficit democrático y de cierta ineficacia ligada a la complejidad de semejante burocracia. En principio entonces, en lo ideal, habría que dotar a la Secretaría de un mayor poder y darle mayor visibilidad. En otros términos, el Secretario General de las Naciones Unidas debería ser la figura emblemática de la gobernanza mundial. El fenómeno Obama, su Premio Nobel, demuestra hasta qué punto el mundo necesita dotarse de una figura capaz de representar al conjunto de la humanidad. Pero es imposible que un

hombre o una mujer elegidos por un pueblo para defender, en primer lugar, los intereses de una nación, puedan asumir ese papel de “presidente del mundo”.

Hasta ahora, la ONU no ha sabido cómo posicionarse para elegir un representante de esa índole que la dirija. Sin embargo, el ejemplo de Kofi Annan demostró que un Secretario General con cierta envergadura puede generar una gran influencia sobre los asuntos internacionales. Pero Kofi Annan, o Dag Hammarskjöld (1953 – 1961) antes que él, son excepciones. Sería importante garantizarse de ahora en más que otros como ellos accedan al más alto rango de la organización onusiana. Para ello habría que tener verdaderas elecciones, con candidatos que no serían, o al menos no obligatoriamente, funcionarios de carrera del aparato onusiano y cuya elección podría ser un modelo de democracia. ¡Pensemos todo lo que un Mandela, un Jimmy Carter en el pasado, un Lula o una Michele Bachelet el día de mañana, podrían haber aportado o aportarían al mando de la ONU! Evidentemente queda por definir qué forma tendrían unas elecciones de ese tipo y, desde esa perspectiva, habría que reconfigurar lógicamente el aparato onusiano, o al menos agregarle las estructuras necesarias para organizar un voto democrático, directo o indirecto, con todas las dificultades que eso implica.

La idea de crear un parlamento dentro de la ONU podría ir en esa dirección, insuflando así dentro de la ONU un viento de democracia que ésta necesita, con una competencia abierta que serviría para fortalecer la Secretaría, dando quizás, al mismo tiempo, más autonomía a todo el aparato onusiano. A largo plazo, una inyección democrática de esta naturaleza, podría llevar a la

reforma tan esperada del (poco democrático) Consejo de Seguridad. Pero tampoco en este caso se ha inventado aún el sistema de elecciones para un parlamento mundial.

A pesar de ello, la ONU, incluso sin cambiar de fisionomía, podría sacar más ventaja de la influencia que tiene para actuar como el verdadero *leader* intelectual y moral del mundo. Sabemos la importancia que tienen las ideas, y hasta qué punto pueden dar forma a la arquitectura y la dirección del mundo del mañana. Llamemos a esto su ventaja comparativa. Sobre este terreno, la ONU tiene algunas cartas en la mano para convocar a las mentes más brillantes de la actualidad, para reflexionar sobre los grandes problemas del futuro, para elaborar hojas de ruta, e incluso para generar una energía capaz de servir de chispa inicial para la implementación de grandes cambios. De cierta manera, la ONU ya actúa en ese sentido, pero podría hacer mucho más, aun en el estado actual de las cosas, con sólo proponérselo. Pero si algo hemos aprendido de la historia es que a la ONU le cuesta manejar esa voluntad si no viene impulsada desde el exterior. ¿Es posible ese impulso sin la iniciativa autónoma de movimientos sociales, culturales o políticos que, por el momento, están en un estado embrionario?

Sabemos que la potencia de la ONU está limitada por su estructura y su configuración. No obstante ello, nada le impide expandir su influencia. En el ámbito de los derechos humanos, del desarrollo, de las desigualdades, hay todavía muchísimas cosas por hacer. La ONU no está mal ubicada para ello. Puede marcar una diferencia.

Sin que haya siquiera cambios profundos, la ONU podría también actuar más de manera transversal, y esto incluso dentro de la organización misma. Sabemos hasta qué punto el mundo es interdependiente y sus problemas están inextricablemente relacionados unos con otros. La implementación y la multiplicación de pasarelas entre los diversos organismos onusianos, entre las diversas agencias, sólo podrían dar resultados positivos.

En el futuro, la ONU también tendrá que trabajar con una cantidad cada vez mayor de partes extra-estatales, incluidas las que proceden de la sociedad civil y las múltiples ONGs y fundaciones privadas, por ejemplo, que a menudo realizan un excelente trabajo de terreno. La ONU también tiene que implicarse más con las colectividades locales y con las regiones. En resumen, tendrá que desarrollar sus colaboraciones y extender sus redes. No hay nada muy nuevo en todo esto, pero en este terreno, que no es del todo virgen, las posibilidades siguen quedando ampliamente sin explotar.

Más allá de lo que remite sobre todo a una mejor organización interna, quedan campos donde todo está por inventar. En el ámbito de la guerra y de la paz, es decir el campo para el que se instituyeron la Sociedad de las Naciones y luego la ONU, todavía queda mucho por hacer. La instauración de un ejército permanente supranacional y autónomo (y no un conglomerado de contingentes internacionales), especializado en el trabajo de prevención (de la guerra) y de mantenimiento de la paz y dotado de una verdadera capacidad para combatir y hacer uso de la fuerza, parece hoy una solución indiscutible si queremos que algún día la guerra sea erradicada del planeta. Esta idea es tanto más actual cuanto que muchos coinciden en pensar, incluso dentro de la ONU, que en un futuro más o menos cercano aparecerán

nuevas fuentes de conflicto que, combinadas con otros fenómenos (existentes o por venir) podrían acarrear catástrofes en cadena. Ahora bien, ¿quién mejor que la ONU podría ser capaz de responder a esas amenazas y, al mismo tiempo, controlar un ejército de esas características? Si el trabajo que implica poner en pie ese proyecto es de una extrema complejidad, lo que está en juego está a la medida de esa dificultad.

Conclusión

Para resumir, aunque la ONU parece hoy en día superada por los acontecimientos, aunque puede llegar a ser devorada por las vastas transformaciones del mundo que realmente no ha sabido afrontar, sigue habiendo, a pesar de todo, una esperanza de verla algún día jugar un papel protagónico en la elaboración y la construcción de una nueva gobernanza mundial. Para ello, la ONU tendrá que paliar sus deficiencias en primer lugar; tendrá que intentar luego explotar mejor sus ventajas comparativas; tendrá que aventurarse, por último, en territorios que hasta ahora ha dejado de lado (como la economía, por ejemplo), fortaleciéndose al mismo tiempo en sus terrenos de predilección, como la paz y los derechos humanos.

Sobre todo, tendrá que pensar el futuro y desarrollar las grandes áreas de trabajo del mañana. Como dice uno de los comentarios, *“En cualquiera de los casos, es esencial que se tome conciencia de una comunidad de destino”*. La ONU no puede hacer todo esto sola. Ni siquiera podrá con el único apoyo de los Estados que tradicionalmente la sostienen, pero también la retienen. Es necesario que otros actores también entren en juego. La ONU, como institución, debe alentarlos en ese sentido. Sabemos que sólo las grandes

crisis y las situaciones de urgencia provocan grandes reorganizaciones políticas. En la actualidad, la crisis y la urgencia ya han golpeado a nuestra puerta, y el primer deber de la ONU es el de hacer pasar el mensaje.

De los escombros de la imperfecta Sociedad de las Naciones nació la Organización de las Naciones Unidas, versión ampliamente mejorada de la SDN, que por su parte había marcado los primeros peldaños de una gobernanza mundial. Hoy en día es necesaria una tercera versión de la SDN/ONU. Tal vez ya se esté gestando. Pero la urgencia hace que no podamos esperar eternamente. Aunque sea necesario pensar el futuro a través de la ONU, también tenemos que pensar en las alternativas, con o sin ella.