

LAS NACIONES UNIDAS A SUS SESENTA AÑOS: ¿UN NUEVO MOMENTO SAN FRANCISCO?¹

MATS BERDAL

CUANDO EN SEPTIEMBRE DE 2003 el secretario general Kofi Annan informó a la Asamblea General su decisión de organizar un “panel de alto nivel de personalidades eminentes” que emprendieran una revisión fundamental del papel de las Naciones Unidas en el campo de la paz y la seguridad, estaba reaccionando a la vez que reforzando una creciente sensación de angustia existencial que envuelve a la Organización.² La invasión de Iraq dirigida por Estados Unidos –emprendida sin la autorización explícita del Consejo de Seguridad para desplegar el uso de la fuerza– y precedida de una discusión tan intensa como divisiva sobre el valor y la utilidad de las inspecciones de armas en aquel país a cargo de la ONU fue el telón de fondo del debate acerca de la pérdida de rumbo y crisis de la Organización. No obstante, como también lo reconocían los términos de referencia para los trabajos del Panel de Alto Nivel (PAN), la guerra “trajo a primer plano las profundas divergencias de opinión sobre la gama y la naturaleza de los retos” que enfrentaba la Organización.³ Éstos incluían y a la vez trascendían las cuestiones específicas que planteaba la invasión dirigida por Estados Unidos. Paradójicamente, nada de esta acalorada discusión parece haber hecho mella en la creciente demanda de operaciones de paz de la ONU. Desde julio de 2003, el Consejo de Seguridad ha autorizado cinco nuevas misiones de mantenimiento de la paz y ha aumentado sustancialmente el tamaño de la misión desplegada en la República Democrática del Congo. Al completarse el despliegue de los 10 000 efectivos asignados a la implementación del acuerdo de paz entre el gobierno de Sudán y el Movimiento de Liberación del Pueblo de Sudán en enero de 2004, el número

¹ Una versión anterior de este artículo se publicó en *Survival* (IJSS), vol. 47, núm. 3, 2005.

² Kofi Annan, Discurso a la Asamblea General, 23 de septiembre de 2003.

³ Informe del Panel de Alto Nivel sobre Amenazas, Retos y Cambio [PAN], “A More Secure World: Our Shared Responsibility”, p. 90.

por el papel profundamente divisorio que desempeñó el tema de la ampliación del Consejo a lo largo de 2005.

LA INSENSATEZ DE CONCENTRARSE EN LA EXPANSIÓN DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

En su discurso a la Asamblea General de septiembre de 2003, Kofi Annan acentuó que era ya necesario abordar con “urgencia” la composición del Consejo de Seguridad.¹² Desde entonces, la cuestión de la ampliación del Consejo ha dominado buena parte de la discusión, detonada por la crisis de Iraq en ese mismo año, acerca de los males que aquejan a la ONU, sobre qué es lo que “está mal en la ONU”. En parte, esto se debe a que Alemania y en menor medida Japón decidieron que la constitución del PAN brindaba una oportunidad única para empujar su candidatura a miembros permanentes.¹³ Ha sido justamente esta consideración la que ha inspirado el pleno compromiso de Alemania y de Japón con los actuales debates sobre la reforma de la Organización. Como lo explicó, a principios de abril de 2005, el embajador de Alemania ante la ONU, Gunter Pleueger: “no nos engañemos: si perdemos la oportunidad de la reforma, no volverá a surgir en las próximas décadas”.¹⁴ Una consecuencia desafortunada de esta situación ha sido que el tiempo y la energía de dos estados miembros, fundamentales de la Organización (Japón hoy contribuye con cerca de 20% del presupuesto regular de la ONU, lo que lo convierte en el segundo contribuyente después de los Estados Unidos, mientras que Alemania ocupa el tercer lugar con poco más de 8.5%), se han concentrado desproporcionadamente en esta sola cuestión. Pero la obstinación de Kofi Annan en la urgencia de atender la expansión del Consejo también ha contribuido a esta situación. Y, sin embargo, Annan no ha ofrecido una tesis que realmente demuestre que al dar prioridad a esta cuestión mejoraría la suerte de la Organización.¹⁵ Lo que

¹² *Ibidem.*

¹³ Alemania y Japón se unieron a Brasil y la India para formar el Grupo de los Cuatro, en busca de un escaño permanente. Aunque al G-4 le hubiera gustado que un candidato africano se hubiera sumado a él, el acuerdo entre los países africanos sobre un candidato adecuado no ha sido posible.

¹⁴ “Statement by Ambassador Günter Pleueger”, 7 de abril de 2005 (<http://www.germany-un.org/archive/speeches/2005/sp040705.html>.)

¹⁵ Para una tesis apremiante de por qué es poco probable que la reforma del Consejo prospere, véase Edward Luck, “Rediscovering the Security Council: The High Level Panel and Beyond”, en “Reforming the United Nations for Peace and Security”, actas de un taller sobre la reforma de la ONU, Yale Centre for the Study of Globalization, marzo de 2005 (en adelante estas actas serán mencionadas como “Reforming the UN for Peace and Security”,

era claro es que la búsqueda de una solución institucional a las enormes divisiones que han cristalizado entre los estados miembros en los últimos años iba a ser siempre problemática. Para reconocerlo, sólo bastaba echar una mirada superficial a la historia de los sucesivos intentos de reforma de la ONU. De ahí que cualquier estimación del valor de largo plazo del informe, en función de su capacidad para dar lugar a una reforma institucional, tendrá como resultado la decepción. Como las discusiones acaloradas en torno a la expansión del Consejo de Seguridad dejaron ver, estos asuntos pueden convertirse en mucho más que una simple distracción divisoria.

En marzo de 2005, James Sutterlin –un viejo participante y observador del debate sobre la reforma de la ONU– indicó que “hay mucho que decir a favor de abandonar el tema antes de que provoque más desarmonía entre los estados”.¹⁶ En efecto, poco después de hacer esta observación, la perspectiva de un escaño permanente de Japón en el Consejo daba lugar a una movilización popular sin precedentes en China en su contra. A mediados de abril, una iniciativa para recabar firmas, a través de sitios chinos en la red, ganaba fuerza, mientras que en varias ciudades chinas, Beijing y Shanghai incluidas, la campaña en contra de la candidatura japonesa –tolerada tácitamente por las autoridades– adquiría nuevos y más oscuros tintes al atacar un grupo de manifestantes bienes diplomáticos y comerciales japoneses.¹⁷ El deterioro resultante de las relaciones entre los dos países no sólo los ha apartado de la cooperación, sino que ha complicado enormemente la colaboración en una serie de frentes en los que tienen intereses comunes, como lo es el tema de la proliferación nuclear y, más específicamente, la proliferación nuclear en Corea del Norte.

En América Latina, el aparente enfriamiento de las relaciones entre los principales representantes de la “nueva izquierda” latinoamericana –los presidentes Luiz Inácio Lula da Silva de Brasil y Néstor Kirchner de Argentina– también ha sido atribuido, al menos en parte, a la campaña de Brasil a favor de un escaño en el Consejo y su implícita pretensión de hablar por la región.¹⁸

marzo de 2005). Luck muestra convincentemente que “los que convocan a una reforma sustancial [del Consejo de Seguridad]” tienen todavía que “aclarar tanto su diagnóstico de lo que anda mal en el Consejo hoy como el que sostiene que las reformas que favorecen remediarían estas fallas”, p. 128.

¹⁶ James S. Sutterlin, “Some Thoughts –Mostly Cautionary– on the Recommendations of the HLP”, en “Reforming the UN Peace and Security”, p. 180.

¹⁷ Véase “If 22 Million Chinese Prevail at UN, Japan Won’t”, *New York Times*, 15 de abril de 2005, y “China Fights Enlarging Security Council”, *Washington Post*, 5 de abril de 2005.

¹⁸ “The Passion Sours for Latin America’s ‘Romeo and Juliet’”, *Financial Times*, 7 de mayo de 2005.

puestas de Estados Unidos al 11 de septiembre tienen raíces profundas y un amplio apoyo en la sociedad estadounidense”.³⁵

En el otro extremo, rechazando la estrecha concepción que tiene Estados Unidos de las amenazas a la paz y seguridad internacionales, está la vasta mayoría de los estados miembros de la ONU: los países en desarrollo. Para este grupo –que contiene una inmensa gama de opiniones y diferencias de énfasis–, las prioridades lideradas por Estados Unidos no sólo han desplazado sino que se han articulado artificialmente separadas de otras cuestiones de interés absolutamente vital: la pobreza, las enfermedades infecciosas, los retos ambientales y otras fuentes de conflicto intra e interestatal. Esta posición fue claramente expuesta en la respuesta inicial de la India a la publicación del informe del PAN, que ponía de relieve que “los problemas de desarrollo económico, en especial la erradicación de la pobreza y el desarrollo de infraestructura social”, están “integralmente vinculados a la paz y la seguridad”.³⁶ En un talante similar, Muchkund Dubey –ex ministro de Relaciones Exteriores de la India, que también fungía como representante permanente de su país ante la ONU en Ginebra– ha ofrecido una crítica más estridente, aunque reveladora, al trabajo del PAN:

Un efecto capital de las recomendaciones del Panel será la transformación de las Naciones Unidas en una organización que se dedicará sobre todo a identificar a aquellos países en desarrollo que representan una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, y a emprender acciones para prevenir, impedir y eliminar, incluso con el uso de la fuerza, amenazas a la seguridad –todas ellas originadas en países en desarrollo–, con el consiguiente descuido de los problemas sistémicos y estructurales que acosan el orden mundial. Las recomendaciones también tendrán el efecto de hacer que el orden internacional sea

³⁵ *Ibid.*, p. 270. El excelente y sensato artículo de revisión de Miller provee un potente correctivo a aquellos que han tratado de reducir la importancia del duradero impacto del 11-S en la política estratégica estadounidense. Miller sugiere convincentemente que *An End to Evil* de Richard Perle y David Frum –generalmente desechado en Europa como un neoconservador rimbombante– provee la verdadera “clave” para entender la política de Estados Unidos “en el pasado reciente y el inmediato futuro [...] si no es que aún más”. Richard Perle y David Frum, *An End to Evil: How to Win the War on Terror*, Nueva York, Ballantine Books, 2004.

³⁶ “Remarks by the Permanent Representative of India, 9 December 2004” (<http://www.un.int/india/ind1040.pdf>). Para una acentuación similar de las cuestiones de desarrollo en la contestación al PAN, véase también “Ambassador Enrique Berruga Filloy (Mexico), Informal Session on the HLP, 59th UNGA, 24 February 2005” (<http://www.un.int/mexico/2005/interv012405ing.htm>); y “Ambassador Ronald Mota Sardenberg (Brazil), Informal Session on the HLP, 59th UNGA, 23 February 2005” (<http://www.un.int/brazil/speech/005d-rms-agnu-Millennium%20Project-2302.htm>).

cada vez menos participativo y conferirán mucho más poder a aquellos estos miembros que de por sí ya son poderosos.³⁷

Aunque esta lectura de las recomendaciones del PAN es sumamente selectiva y quizás incluso sesgada, lo cierto es que apunta al hondo sentir que prevalece sobre estos temas en el mundo en desarrollo. Esta lectura destaca también y más explícitamente una preocupación igualmente extendida, que antecede a la doctrina Bush de la prevención pero que fue claramente reforzada por ésta: que los principios gemelos de igualdad soberana y no intervención, que durante años se pensó que desempeñaban una función protectora vital contra la intrusión externa, están en proceso de erosión. Ésta es una preocupación que frecuentemente y de manera insistente atiende el Grupo de los 77 y el Movimiento de los No Alineados.³⁸

Es significativo que antes del “11-S” muchos habían llegado ya a considerar que estos principios estaban amenazados, aunque desde otro cuartel, el del así llamado nuevo humanitarismo. Si bien los países en desarrollo, incluida la India, han manifestado con frecuencia una posición menos doctrinaria cuando se han visto obligados a enfrentar casos individuales, reales o propuestos, de intervención humanitaria, la reacción de Dubey al informe no es en absoluto extrema. En realidad, Kanti Bajpai, al revisar lo que él identifica como las principales tradiciones de pensamiento en la India sobre orden y justicia en las relaciones internacionales, descubrió que *todas* encarnaban un “temor a que los poderosos, en su mayoría estados occidentales, burlaran las restricciones y los mandatos westfalianos y recurrieran al derecho y a las organizaciones internacionales para intervenir en las políticas internas y externas de los estados más débiles”.³⁹ A la luz de lo aquí expuesto, tal vez no sea sorprendente que el tono solapado y casi conspirador que inspira la lectura de Dubey del PAN encuentre también eco en las recientes reflexiones sobre el estado de las relaciones transatlánticas de Mohammed Ayooob, un respetado estudioso de las relaciones internacionales del mundo en desarrollo. Según Ayooob, la discusión de una supuesta crisis transatlántica como secuela de la guerra de Iraq eclipsa una realidad mucho más importante en las relaciones internacionales contem-

³⁷ Muchkund Dubey, “Comments on the HLP”, en “Reforming the UN for Peace and Security”, pp. 56-57.

³⁸ Véase “Final Document of the XIII Conference of Heads of State or Government of the Non-Aligned Movement”, Kuala Lumpur, 24-25 February 2003”, cap. 1, par. 5 (<http://www.nam.gov.za/media/030227e.htm>).

³⁹ Kanti Bajpai, “Indian Conceptions of Order and Justice”, en Rosemary Foot, John Lewis Gaddis y Andrew Hurrell (eds.), *Order and Justice in International Relations*, Oxford, OUP, 2003, p. 259.

poráneas, a saber, la existencia de un “gran designio común [que] subyace en el ‘concierto’ del Atlántico Norte, que ocupa a las principales democracias industrializadas de Europa Occidental y América del Norte”.⁴⁰ Se trata, sostiene Ayoob, de un “concierto” cuyo “principal objetivo [...] es conservar la posición privilegiada de sus estados miembros en el ámbito económico y de seguridad, concentrando riqueza en el Norte global, controlando el acceso a recursos estratégicos y conservando una ventaja militar global decisiva”.⁴¹ Aunque estas posiciones no necesariamente coinciden con las reacciones oficiales en la mayoría de los países en desarrollo, no por ello dejan de reflejar una percepción ampliamente compartida de la inequidad, exclusión y privación de derechos civiles como los rasgos característicos que distinguen al orden internacional contemporáneo.⁴²

Un tercer grupo se compone sobre todo, pero no únicamente, de estados occidentales que ocupan una posición media entre estos polos. El informe del propio PAN puede ser interpretado como un intento de descifrar los retos inminentes desde esta perspectiva. Por un lado, este grupo comparte las preocupaciones sobre el terrorismo catastrófico, especialmente las implicaciones de la proliferación incontrolada de ADM. Pero, por otro, reconoce los límites y peligros de una definición demasiado restringida de las amenazas a la seguridad internacional y acepta la necesidad de que se amplíe. Sin embargo y en claro contraste con muchos países en desarrollo, este grupo no sólo dio la bienvenida sino que incluso alentó los cambios normativos en las actitudes hacia los derechos humanos y la soberanía estatal que siguieron a la Guerra Fría. Hay una característica más que distingue a los países que sostienen esta posición intermedia: aunque aceptarían que el desempeño de la ONU en los últimos 15 años ha sido marcadamente desigual, no consideran que la historia de la Organización sea un absoluto desastre. Afirman que hay algunos logros, si bien incompletos y fragmentarios, que es necesario preservar, especialmente en términos del desarrollo de normas. Pero prevalece un miedo creciente y justificado con respecto a las posibles consecuencias de la guerra de Estados Unidos al terror –la promulgación de una doctrina de la prevención, la creación de un nuevo

⁴⁰ Mohammed Ayoob, “What Transatlantic Crisis?”, *International Herald Tribune*, 24 de febrero de 2005.

⁴¹ *Ibidem*. El argumento está más desarrollado en Mohammed Ayoob y Matthew Zierler, “The Unipolar Concert: The North-South Divide Trumps Transatlantic Differences”, *World Policy Journal*, vol. XXII, núm. 1, primavera de 2005.

⁴² Para un muy útil panorama africano de perspectivas sobre el PAN, que hace eco a las preocupaciones mencionadas más arriba de los países en desarrollo, véase *A More Secure Continent: African Perspectives on the UN High-Level Report*, informe del seminario, Centre for Conflict Resolution (Universidad de Cape Town), 23 y 24 de abril de 2005.

frente de guerra en Iraq, prácticas legales cuestionables y francos abusos como en el escándalo de la cárcel de Abu Graib. Muchos de estos países temen que se estén socavando, quizás fatalmente, los logros arduamente conseguidos por la Organización.

Con el fin de reconciliar estas divergencias, tan profundas como genuinas, se encargó al PAN que desarrollara un “nuevo consenso sobre amenazas”.⁴³ Pero la exploración de desafíos y amenazas también exigía que el PAN se pronunciara sobre la pertinencia del marco básico que ofrece la Carta en el contexto contemporáneo. En otras palabras, exigía que se tomara una posición sobre el papel que la ONU debe desempeñar en el campo de la paz y la seguridad internacionales. Fue justamente a esta cuestión fundamental a la que se refirió Kofi Annan en septiembre de 2003, cuando apuntó que la ONU podrían estar “enfrentando una disyuntiva en su camino [...] que no es menos decisiva que la que vivió en 1945”.⁴⁴

PRIMEROS PRINCIPIOS Y SUPOSICIONES BÁSICAS:

NO HAY BIFURCACIÓN EN EL CAMINO

En una dura crítica del PAN, Michael Glennon ha sostenido que el informe “trata problemas sustanciales como si fueran problemas de lenguaje y ha sugerido la conveniencia de un nuevo vocabulario para eliminar las diferencias subyacentes”.⁴⁵ Si bien puede haber algo de cierto en ello, no es del todo claro cómo se podría evitar. Y, desde luego, es más significativo el hecho de que el informe está mucho más a tono con realidades políticas de poder que muchos de los comités integrados por los afamados expertos. No cabe duda que la etiqueta de la seguridad colectiva ha sido usada de manera imprecisa. Y, sin embargo, se trata de una etiqueta a la que frecuentemente se ha recurrido de manera “desafanada para designar una multitud de recetas para el mejoramiento de las relaciones internacionales”.⁴⁶ Pero lo que verdaderamente importa es lo que se puede inferir del análisis del reporte. Abordado de esta manera, está claro que el informe del PAN rechaza con firmeza la sugerencia de que la ONU pueda estar enfrentando una verdadera bifurcación en su camino.

⁴³ Panel de Alto Nivel, p. 7.

⁴⁴ Kofi Annan, Discurso a la Asamblea General, 23 de septiembre de 2003.

⁴⁵ Michael J. Glennon, “Idealism at the UN”, *Policy Review*, núm. 129, febrero-marzo de 2005, p. 1.

⁴⁶ Inis L. Claude Jr., “The New International Security Order: Changing Concepts”, *Naval War College Review*, vol. XLVII, núm. 1, invierno de 1994, p. 12.

Aunque han surgido nuevas amenazas y algunos desafíos del pasado han vuelto a aflorar en formas complejas, menos discriminatorias y más peligrosas, lo cierto es que el “Estado soberano” sigue siendo la “unidad básica del sistema internacional”. Más aún, el Estado soberano permanece como “actor de primera línea” para abordar muchas de las amenazas y retos que identifica el PAN.⁴⁷ El PAN observa que esto se aplica también a la esfera del desarrollo económico y social, donde “la responsabilidad primordial [...] reside en los gobiernos”.⁴⁸ Si bien los giros normativos que han ocurrido en las relaciones internacionales en la última década han impedido que los gobiernos y déspotas que maltratan a sus respectivos pueblos puedan esconderse fácilmente detrás del muro protector de la soberanía, lo cierto es que el principio de la igualdad soberana de los estados y la norma de la no intervención siguen proveyendo las bases para el orden internacional. Por consiguiente, en una de las áreas de discusión del PAN que suscitó más expectativas, aquella que tiene que ver con el uso de la fuerza, el reporte final rechazó la “legalidad de la acción preventiva unilateral, como algo distinto de la acción respaldada colectivamente”, argumentando que el “riesgo para el orden global y para la norma de no intervención sobre la que descansa dicho orden es, simplemente, demasiado grande”.⁴⁹

Sin duda el reporte reconoce muchas de las debilidades institucionales del sistema de la ONU y coincide con quienes se inclinan a favor de la ampliación del Consejo de Seguridad. Sin embargo, el PAN no propone una reforma radical de la Carta. Pero más allá del tema de la ampliación del Consejo –sobre cuyas modalidades el PAN, como sus contrapartes, no pudo ponerse de acuerdo–, lo cierto es que el Consejo sigue estando “plenamente capacitado (de acuerdo con el capítulo VII de la Carta) para abordar toda la gama de amenazas a la seguridad que preocupan a los estados”.⁵⁰ “El verdadero desafío”, concluye el PAN, “no es encontrar fuentes de autoridad que puedan sustituir al Consejo de Seguridad, sino asegurar que el Consejo trabaje mejor de lo que lo ha hecho”.⁵¹ Quizás por ello, nos dice Edward Luck, el PAN trata la tesis a favor de la expansión con poca convicción y entusiasmo,⁵² y reconoce, en cambio, que hoy, como en 1945, es fundamental reconciliar el poder con los principios, y que ignorar “realidades subyacentes de poder” simplemente “condenaría las recomen-

⁴⁷ Panel de Alto Nivel, pp. 7-8.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 24.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 51.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 52.

⁵¹ *Ibidem.*

⁵² Luck, “Rediscovering the Security Council”, *op. cit.*

daciones [...] al fracaso o a la falta de pertinencia”.⁵³ Aceptar esta realidad implica reconocer que la ONU no está equipada, ni estructural ni políticamente, para hacer frente a todo tipo de retos. Ello nos obliga también a aceptar que, para que la ONU pueda ser verdaderamente efectiva, debe trabajar junto a otros actores del sistema internacional y complementarlos, sean éstos organizaciones regionales, ONG, actores de la “sociedad civil” y, por supuesto, los propios estados.⁵⁴

En suma, aunque el informe emplea el lenguaje de la seguridad colectiva, su premisa básica es que la ONU no ofrece, ni nunca se pretendió que lo hiciera, un sistema a toda prueba o comprehensivo de seguridad colectiva. La tensión entre poder y principio estaba ahí, desde el inicio. El reto siempre ha sido manejar esta tensión de manera creativa y no como si pudiera ser superada fácilmente mediante un simple acto de voluntad.

Para algunos, la reafirmación de los principios básicos de la Carta y el tono realista que subyace en el análisis serán, sin duda, considerados como prueba del fracaso del PAN en cuanto a capitalizar una oportunidad de oro para empujar ideas radicales y de avanzada. Sin embargo, estas interpretaciones estarían equivocadas por tres razones.

En primer lugar, el realismo del informe contribuye a un análisis mucho más convincente acerca de cómo funciona en la práctica la Organización y, por consiguiente, de qué se puede y no se puede esperar razonablemente de ella. En este sentido, la calidad del informe es muy superior a la de muchos de los reportes de expertos que abordaron estos mismos temas en los años noventa. Esto se puede ver con una claridad llana al comparar el informe del PAN con el de la Comisión de Gobernanza Global publicado en 1995.⁵⁵ Para dar sólo un par de ejemplos: mientras que el PAN reconoce abiertamente que “ningún tipo de reforma institucional” del Consejo Económico y Social de la ONU (ECOSOC, por sus siglas en inglés) podría conferirle a este organismo un auténtico “papel en la toma de decisiones de los asuntos económicos internacionales”, la Comisión de Gobernanza Global sostenía, es cierto, que había que eliminar el ECOSOC, pero sólo para reemplazarlo por un nuevo “Consejo de Seguridad Económica” dentro de la ONU. Poco hace falta para reconocer que ésta era una propuesta de cuestionable realismo.⁵⁶ Con respecto a la Asamblea Gene-

⁵³ Panel de Alto Nivel, p. 10.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 18.

⁵⁵ *Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance*, Oxford, OUP, 2005.

⁵⁶ Panel de Alto Nivel, p. 68. *Our Global Neighbourhood*, p. 222. Para los que estén interesados en llevar la comparación más lejos, véanse las secciones pertinentes en cada informe que trata de la amenaza que significan las ADM. La Comisión de Gobernanza Global convocó

ral, el informe del PAN es igualmente contundente al afirmar que “su capacidad para crear normas se malgasta en debates sobre minucias o tópicos frecuente y sistemáticamente rebasados por los acontecimientos del mundo real. Su incapacidad para llegar a conclusiones sobre algunos temas socava su importancia. Una agenda abultada y estática lleva a que los debates sean repetitivos”.⁵⁷ La franqueza que acompaña a este tipo de análisis y de lenguaje es poco frecuente en un informe de la ONU, y había que celebrarlo como un logro, además de reconocerlo como un requisito indispensable para un debate y una reforma significativos.

En segundo término, si bien el informe convalida la importancia de la igualdad soberana y del principio de la no intervención como ejes fundacionales del orden internacional, no cesa en su llamado al fortalecimiento de los cambios normativos que han venido teniendo lugar desde el fin de la Guerra Fría, especialmente en el campo de los derechos humanos. Así, aunque el PAN advierte sobre los riesgos de ignorar “realidades de poder subyacentes”, de inmediato reconoce que aquellas recomendaciones que “simplemente reflejen distribuciones burdas de poder y no hagan ningún esfuerzo por apuntalar los principios internacionales difícilmente conseguirán la adhesión amplia que se requiere para lograr cambios en el comportamiento internacional”.⁵⁸ Más aún, el informe hace suya con firmeza lo que considera “una norma naciente [de] responsabilidad colectiva internacional de proteger”.⁵⁹ Insta también firmemente al Consejo de Seguridad a que sea mucho más proactivo en el ejercicio de sus capacidades para actuar en defensa de los derechos humanos, en caso necesario por medios coercitivos; y en una de las pocas referencias a los acontecimientos en curso lamenta “la rapidez glacial con la que nuestras instituciones han respondido a violaciones masivas de los derechos humanos en Darfur”.⁶⁰ En todo ello, el informe trata a la ONU como una criatura orgánica y a la Carta como un documento vivo; un documento que no le impide (y no lo ha hecho en el pasado) a la Organización adaptarse a las circunstancias cambiantes.

Por último, en términos de las divergencias ya mencionadas, el enfoque que adopta el PAN es claramente el que tiene más probabilidades de tender puentes, aunque por ahora sólo ofrezca un punto de partida para

a la “comunidad internacional” a “iniciar un programa” que iba a hacer de la meta de eliminar “las armas nucleares y otras de destrucción masiva de todos los países [...] una realidad en diez o quince años más”, p. 115.

⁵⁷ Panel de Alto Nivel, p. 61.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 10.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 53.

⁶⁰ *Ibid.*, pp. 19-20.

iniciar una discusión sobre las amenazas y los retos. Es claro que Estados Unidos sigue siendo indispensable para el funcionamiento adecuado de la Organización, por lo que ignorar esta “realidad subyacente” no nos habría llevado a ningún lado. Pero también lo es que la guerra en Iraq, y la manera en que Estados Unidos ha conducido su guerra contra el terror, obligaba a replantear la norma de no intervención, sin que ello significara que dicha norma podía ofrecer cobertura legítima a violaciones masivas de los derechos humanos dentro de los confines de los estados.

Que estas divergencias se puedan o no zanjar depende también, por supuesto, del análisis de las amenazas y desafíos que proporciona el PAN.

¿UN NUEVO CONSENSO DE SEGURIDAD?

Cuando el PAN inició sus trabajos, se hablaba mucho de la posibilidad de llegar a una gran negociación entre el Norte y el Sur. Si bien, con el tiempo, este tipo de lenguaje quedó atrás, lo cierto es que la idea básica de llegar a un “nuevo consenso de seguridad” está en el meollo del informe.⁶¹ El informe identifica seis “grupos de amenazas”, que van desde la pobreza y las enfermedades infecciosas en un extremo hasta el crimen transnacional organizado en el otro.⁶² El terrorismo y las ADM se abordan como amenazas con una categoría propia. En suma, aquí hay algo para todos: un lugar prominente para las principales preocupaciones de los Estados Unidos, pero también una definición de la seguridad lo suficientemente amplia para satisfacer a los países en desarrollo. Pero cabe la siguiente pregunta: ¿tiene cohesión analíticamente todo ello?

La idea central que subyace en la evaluación que el informe hace de las amenazas es que ninguna de ellas se puede considerar de manera independiente, “figurando por sí sola”.⁶³ Las amenazas contemporáneas al orden internacional, prosigue la argumentación, no conocen fronteras y, por consiguiente, confiar en la “autoprotección” sencillamente no es una opción viable, ni siquiera para el Estado más fuerte y poderoso. Una conclusión que se desprende del análisis es que cualquier intento de imponer una delimitada y estricta jerarquía de amenazas no sirve para nada.

Ahora bien, como era previsible, el impulso a favor de una definición expansiva de las amenazas era políticamente inevitable. En efecto, el Gru-

⁶¹ En muchos de los medios de comunicación se habló de una “gran negociación única” que se acometería en septiembre. Véase “Under Fire: The UN Struggles to Meet the Challenges of a Changes World”, *Financial Times*, 6 de junio 2005.

⁶² Panel de Alto Nivel, p. 8.

⁶³ *Ibid.*, pp. 15-17.

po de los 77 adujo que la gama de temas cubiertos tendría que haber sido incluso más amplia, y señaló en su respuesta formal al PAN que hubieran sido “bienvenidas recomendaciones concretas sobre asuntos tales como la desertificación y también los desastres naturales”.⁶⁴ El reporte alude a algunos de los peligros inherentes a estas amplias concepciones de la seguridad y de las amenazas: riesgos de precisión en el enfoque de las partes, la inclusión de conexiones causales dudosas o no comprobadas, la simplificación excesiva. De hecho, la conexión causal que el reporte parece establecer entre pobreza y el “estallido de guerras civiles” ha sido largamente cuestionada por muchos estudios cualitativos sobre estos temas.⁶⁵ De igual modo, en lo que se refiere a las recomendaciones del informe, algunos podrían cuestionar lo relativo a la eliminación progresiva de subsidios, ecológicamente nocivos, al consumo de combustible fósil. Aunque sin duda éste es un tema importante en sí mismo, la pertinencia de su inclusión en el informe ha sido objetada.⁶⁶ En todos estos casos el informe observa, tal vez con razón, que vivimos en una época en la que, lo que es obviamente un desafío global, sólo se tratará con la seriedad y el grado de urgencia que exige si ha sido previamente etiquetado como un “problema de seguridad” o una “amenaza”. Sin embargo, la utilidad que tiene esto, en términos puramente analíticos, no es obvia. Sin duda, la necesidad de abordar el deterioro ambiental, combatir la enfermedad y erradicar la pobreza son metas ampliamente justificadas en términos valorativos, metas cuya importancia intrínseca existe independientemente de cualquier vínculo que pudiera establecerse con la seguridad.

No obstante, la evaluación general del informe no nos podría llevar a considerar esto como errores fatales. En efecto, el argumento central del documento —que las amenazas no pueden ser consideradas aisladamente y que la autoprotección no sólo tiene un valor limitado sino que es potencialmente contraproducente— está demostrado más allá de toda duda razonable. Ciertamente, las conexiones están argumentadas de un modo más convincente en aquellas áreas que importan más a los Estados Unidos: ADM, terrorismo y crimen transnacional organizado.

Con respecto a las ADM, el informe revela convincentemente (y alarmantemente) el peligro de una erosión ulterior y un “posible derrumbe” del edificio cada vez más frágil destinado a controlar la proliferación de las

⁶⁴ “Statement by Ambassador Stafford Neil (representing G-77) on HLP”, 27 de enero de 2005, <http://www.g77.org/Speeches/012705.htm>.

⁶⁵ Panel de Alto Nivel, p. 16. Para un análisis de las conexiones entre pobreza y guerra, véase Morris Miller, “Poverty as a Cause of Wars?”, *Interdisciplinary Science Review*, vol. 25, núm. 4, 2000.

⁶⁶ Panel de Alto Nivel, p. 27.

armas nucleares.⁶⁷ El fracaso total de la Conferencia para la Revisión del Tratado de No Proliferación Nuclear de 2005 y las recientes revelaciones sobre la extensión y la sofisticación de la red de Abdul Qadeer Khan* ponen aún más de relieve los hallazgos y advertencias del PAN. Al llamar la atención sobre las reservas de material nuclear y radiológico dispersas en todo el mundo —centrándose en particular en la falta de seguridad en los lugares de almacenamiento de uranio altamente enriquecido, la evidencia sobre la desviación y comercio ilícito de materiales nucleares y la posibilidad de que esos materiales caigan en manos de actores no estatales decididos a provocar un gran número de víctimas—, el informe localiza el desafío inminente más grave y subraya las ineludibles limitaciones que habría si se confiara sólo en los esfuerzos nacionales para hacerle frente. Estas limitaciones se aplican igualmente a los desafíos que plantea el crimen transnacional organizado: otro “grupo” de amenazas que el PAN ha identificado con razón como un creciente peligro para los estados, las sociedades y la “seguridad humana”, amenaza de alcance global que evoluciona con rapidez para aprovechar el cambio tecnológico y la globalización económica.⁶⁸

Al explorar estos diferentes grupos de amenazas, el informe del PAN, más que proporcionar sólo un registro de los peligros a que se enfrenta la humanidad, pretende establecer una tesis convincente que, además de mostrar las conexiones entre ellos, haga ver la urgente necesidad de lograr un equilibrio entre las respuestas globales, regionales y nacionales. Éste es, sin duda, uno de los puntos fuertes del PAN que contrasta con muchos otros estudios que han partido también de una interpretación amplia de la seguridad. El informe del PAN plantea además la necesidad de que las diferentes partes del sistema de la ONU contribuyan a hacer frente a los seis grupos de amenazas que identifica. Por ejemplo, un fortalecimiento ulterior del siste-

⁶⁷ Panel de Alto Nivel, pp. 34-36.

* Abdul Qadeer Khan, conocido como “padre de la bomba paquistaná”, reconoció en 2003 haber sido el artífice de una red internacional clandestina que operó desde fines de los noventa para transferir y vender tecnología nuclear a Libia, Irán y Corea del Norte. La renuncia en 2003 del coronel Kadafi al programa nuclear secreto en Libia permitió descubrir los primeros eslabones de esta red. Aunque Abdul Qadeer ha sido perdonado por el gobierno de Musharraf en Pakistán, las investigaciones llevadas a cabo por la Agencia Internacional de Energía Atómica durante los últimos tres años han puesto al descubierto el radio de operación y la composición de esta red que se extendió desde Pakistán a Suiza, Sudáfrica, Malasia y Turquía. [Nota de la coordinadora del número especial.]

⁶⁸ Panel de Alto Nivel, pp. 45-46. Para una valoración de la evolución de la amenaza proveniente del crimen transnacional organizado, véase Mats Berdal y Mónica Serrano (eds.), *Business as Usual? Transnational Organized Crime and International Security*, Boulder, CO, Lynne Rienner Publishers, junio de 2002. Publicado en español por el Fondo de Cultura Económica, México, 2005.

ma global de monitoreo de enfermedades de la Organización Mundial de la Salud, que ya demostró su eficacia durante la epidemia de sars en 2004, sería sumamente valioso, ya que contribuiría no sólo a mejorar la capacidad de los estados para hacer frente al desencadenamiento de epidemias, sino también a responder a la eventualidad de ataques terroristas.⁶⁹

Una muestra clave de este esfuerzo por conectar cuestiones aparentemente dispares se encuentra en la atención especial que presta el PAN a “países bajo tensión y a países que emergen de un conflicto”, una manera políticamente más correcta de referirse a los llamados “estados fallidos”.⁷⁰ La importancia atribuida a la necesidad de hacer frente a los múltiples retos que plantean estos estados atiende a las preocupaciones de los tres grupos de países que mencionamos con anterioridad, y a la vez provee la motivación analítica fundamental para la redacción del propio informe. Esto se refleja claramente en sus recomendaciones que definen como amenazas a la seguridad internacional “cualquier acontecimiento o proceso que conduzca a muertes en gran escala, o disminuya las oportunidades de vida y que erosione a los estados [considerados] como la unidad básica del sistema internacional”.⁷¹

RECOMENDACIONES Y RETOS DE SU IMPLEMENTACIÓN

Los comentarios iniciales al informe del PAN llamaron la atención sobre la intimidante lista de propuestas acordada por el grupo de expertos. En realidad, la lista es menos impresionante de lo que sugeriría el número de recomendaciones, 101 en total. Hay tres razones para ello.

En primer lugar, en muchas de las recomendaciones se reiteran las ideas y los programas que han sido ya promovidos con anterioridad. Aquéllas incluyen, por ejemplo, “esfuerzos por mejorar la capacidad de alerta de la Organización y para recurrir de manera constructiva a la opción de despliegues preventivos”.⁷² En una segunda categoría de recomendaciones, encontramos numerosos y diversos llamados a “completar” o “volver” a las negociaciones, “firmar” o “ratificar” convenios y “reafirmar” o “hacer honor” a compromisos y resoluciones existentes. Esto deja un número menor de recomendaciones auténticamente novedosas y algunas de ellas, incluidas las más innovadoras, plantean cuestiones complejas que aún no han sido abordadas plenamente. Quizás, aquí, el ejemplo principal sea la

⁶⁹ Véase Panel de Alto Nivel, p. 26.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 10.

⁷¹ *Ibid.*, p. 8.

⁷² *Ibid.*, p. 34. Véase *An Agenda for Peace*, junio de 1992.

propuesta que hace el PAN para la creación –como órgano subsidiario del Consejo de Seguridad– de una Comisión de Construcción de la Paz (CCP), destinada a tratar con más eficacia los casos de fracaso latente y real del Estado. Una de sus tareas “medulares”, según el PAN, será “identificar países que están bajo tensión y riesgo de deslizarse al colapso del Estado”.⁷³ Como otras propuestas concretas del informe, ésta da por sentadas algunas cuestiones tan obvias como espinosas.⁷⁴ ¿Mediante qué criterios se pretende identificar a un Estado que “se desliza al colapso”? Pero resulta más difícil todavía imaginar cómo se podrá convencer a un Estado identificado de este modo de que acepte la “invitación a asistir” a una reunión de la comisión para discutir su colapso. En vista del carácter sumamente delicado de este tema para los países del Grupo de los 77, el PAN se vio obligado a modificar la propuesta original y ahora se pretende que la CCP aborde sólo “actividades posconflicto”. Asimismo el secretario general se vio forzado a eliminar explícitamente la posibilidad de una “función de advertencia temprana o de inspección” de dicho organismo.⁷⁵ Aunque la Asamblea General ha recibido de buena gana la propuesta, algunas cuestiones clave están aún por resolverse: ¿cuál será la relación precisa entre la CCP, el Consejo de Seguridad y los otros órganos principales de la Organización? ¿Cómo se relacionará la Oficina de Apoyo a la Construcción de la Paz (diseñada para la CCP) con otros departamentos de la ONU, y más en concreto con el ampliamente criticado Departamento de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz y Asuntos Políticos?

La propuesta para la creación de la CCP plantea otro serio problema. Aunque esta recomendación implica la creación de una *nueva* institución, hay que recordar que la ONU –como suele suceder con las entidades burocráticas de cualquier tipo– no se ha distinguido por su capacidad para eliminar agencias, órganos y oficinas que o bien han rebasado su utilidad o bien están llanamente por debajo de su desempeño. Atendiendo a este punto, el PAN propone que se liquide el Consejo de Mandatos y el Comité del Estado Mayor y que se eliminen las referencias en la Carta de la ONU a los “estados enemigos” (en los artículos 53 y 107).⁷⁶ Aparte de esto, se po-

⁷³ *Ibid.*, p. 65.

⁷⁴ Para una ulterior discusión, véase “Discussion Paper on the HLP: Recommendation to Establish a Peacebuilding Commission”, Center on International Cooperation, NYU, enero de 2005; y Sutterlin, “Thoughts on the Recommendations of the HLP”, p. 5.

⁷⁵ “In Large Freedom”, par. 115.

⁷⁶ Panel de Alto Nivel, p. 73. Incluso estas propuestas han encontrado resistencia, ya que China, por razones nada claras, ha expresado “serias reservas a la abolición del Comité del Estado Mayor”. Véase “Ambassador Wang Guangya en Custer IV of the Secretary-General’s Comprehensive Report at GA 59th Session (27 de abril de 2005)”, <http://www.china-un.org/eng/xw/t193602.htm>.

dría muy bien sostener que el PAN no sigue a fondo la lógica de su análisis sobre el funcionamiento y la complementariedad de los diversos órganos de la ONU. La escasez de ideas del PAN, en lo que se refiere a los órganos principales que no sean el Consejo de Seguridad, parece emanar de un análisis nada sentimental de esos mismos órganos. Pero tampoco es difícil imaginar las razones políticas que llevaron al PAN a tratar de manera más bien ligera el tema de la clausura de instituciones existentes. Aun así, como lo ha observado correctamente James Fearon, queda un problema todavía más grave: “al crear[se] nuevos organismos dentro de la ONU sin antes reestructurar o dismantelar otros existentes [se] tenderá justamente a exacerbar los problemas de ‘coordinación’ y ‘coherencia’ que [se] pretende resolver”.⁷⁷

CONCENTRACIÓN EN OBJETIVOS POLÍTICOS

Para todo ello, el PAN ha identificado una serie de acciones concretas que, si se implementaran, fortalecerían sin duda la capacidad de la Organización para llevar a cabo sus tareas cotidianas en el campo de la paz y la seguridad. No se trata de recomendaciones que capten grandes titulares, pero aún así atienden a deficiencias recurrentes y bien documentadas. Hay tres ejemplos que ameritan detenerse en ellos y que coinciden en parte, que han sido extensamente abordados en el informe y que ilustran un asunto más amplio que tiene que ver con la manera en que la reforma debería abordarse en un futuro inmediato: 1) fortalecimiento de las operaciones de campo de la ONU, 2) mejoramiento de las capacidades regionales para el mantenimiento de la paz en África, y 3) dotación de los recursos y la flexibilidad que le son necesarios al secretario general para poder involucrarse más proactivamente en tareas de mediación y de “construcción de la paz posconflicto”.

1) *Fortalecimiento de las operaciones de campo de la ONU.* Con los niveles actuales del despliegue de la Organización en todo el mundo, que se estima en cerca de 80 000 elementos y con operaciones que sólo en 2004 representaron la rotación de unos 120 000, entre militares y policías civiles, la pregunta obligada sigue siendo la misma: ¿cómo montar, gestionar y sostener operaciones de campo de la manera más eficiente? Pero en un escenario en el que los países en desarrollo son los que llevan hoy sobre sus hombros el peso de los compromisos de personal de las operaciones de

⁷⁷ James Fearon, “Comments on the Report of the HLP”, en “Reforming the UN for Peace and Security”, marzo de 2005, p. 103.

paz –Pakistán, Bangladesh y la India, los tres principales contribuyentes, proveen unos 10 000, 8 000 y 6 000 soldados respectivamente–,⁷⁸ las reiteradas cuestiones sobre el apoyo logístico, la movilidad táctica, la protección de las fuerzas y el financiamiento adquieren un carácter urgente. Aunque tanto la planeación como la gestión de las operaciones de paz de la ONU se beneficiaron de las reformas implementadas a consecuencia del Informe Brahimi (2000), lo cierto es que una serie de debilidades estructurales que podrían ser fácilmente remediadas continúa limitando la efectividad de las operaciones, especialmente en la primera y crítica fase de los despliegues.⁷⁹ Uno de los problemas persistentes siguen siendo las restricciones que impone la Asamblea General –a través de su Quinto Comité y específicamente el Comité Asesor de Cuestiones Administrativas y de Presupuesto (ACBAQ, por sus siglas en inglés)– sobre fondos que a veces se necesitan desesperadamente en la primera fase de una misión. Por si ello fuera poco, el carácter central que las actividades de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) han adquirido ya en las operaciones de paz acentúa aún más el reto del financiamiento. Para abordar estos temas, el PAN recurrió a muchos de los puntos del Informe Brahimi de 2000 y solicita al Departamento de Operaciones de Paz de la ONU que haga un uso más intensivo de las “reservas de despliegue estratégico, acuerdos secundarios, fondos del fideicomiso y otros mecanismos [...] para poder hacer frente a los plazos más apremiantes [exigidos en] un despliegue efectivo”.⁸⁰ También invoca al Consejo de Seguridad para que ordene y a la Asamblea General para que autorice financiamiento a las actividades de DDR, proveniente de los presupuestos estimados para operaciones de mantenimiento de la paz.⁸¹ A menos que el impulso político para la reforma que ha despuntado en los últimos tiempos se utilice de manera exitosa para abordar algunas de estas deficiencias, existe el peligro de una grave sobreextensión de las operaciones que afectará en particular a las misiones de la ONU en África.

2) *Mejoramiento de las capacidades regionales en África.* Desde principios de los años noventa, se ha reiterado la necesidad de fortalecer y hacer uso de las organizaciones regionales tal como se considera en el capítulo VIII

⁷⁸ A éstos le siguen Etiopía, Ghana, Nepal y Nigeria. Las cifras incluyen observadores militares y policías además de tropas regulares. (<http://www.globalpolicy.org/security/peacekpg/data/pktp05.htm>).

⁷⁹ Panel sobre Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (véase A/55/305-S/2000/809).

⁸⁰ Panel de Alto Nivel, par. 218. El valor de servirse de estos mecanismos fue una de las lecciones que surgieron del despliegue de la ONU en Liberia en 2003-2004. Véase “Lessons Learned Study on the Start-Up Phase of the UN Mission in Liberia”, abril de 2004, Peacekeeping Best Practices Unit, Department of Peacekeeping Operations, Nueva York.

⁸¹ Panel de Alto Nivel, par. 227.

de la Carta. Aunque poco se ha podido avanzar en este terreno, en África hay algunos cambios que vale la pena mencionar. En efecto, la persistencia de conflictos violentos, la atención de la comunidad internacional en el continente, la presencia de la ONU en diversas operaciones en África y los pasos emprendidos por la Unión Africana para desarrollar una capacidad propia de mantenimiento de la paz son todas buenas razones que justifican un esfuerzo concertado para el desarrollo de una capacidad regional. El PAN pide específicamente que se fortalezcan las capacidades regionales y subregionales africanas, e insta a todos los estados miembros a que apoyen “un proceso [de 10 años] de apoyo sostenido a la creación de capacidad, dentro del sistema estratégico de la Unión Africana”.⁸² Se trata de una propuesta con un objetivo sensatamente calculado y que requiere de acciones específicas, más que de compromisos generales, en áreas que van desde el financiamiento y el entrenamiento en predespliegue hasta el desarrollo de doctrina, procesamiento de información, organización de cuarteles, transporte aéreo estratégico/táctico y apoyo geoespacial. La idea es emplear recursos existentes y expertos probados para satisfacer requisitos operativos y necesidades establecidas. Desafortunadamente, la reyerta reciente e indecorosa entre la OTAN y la Unión Europea (o para ser más precisos, entre Francia y Bélgica por una parte y otros aliados de la OTAN por la otra) sobre el abastecimiento de aerotransporte para tropas de la Unión Africana a la región de Dafur en Sudán ha mostrado de nuevo lo difícil que puede ser esto.⁸³

3) *Dotación de los recursos y la flexibilidad que le son necesarios al secretario general.* Aunque en términos generales se ha aceptado la conveniencia de que el secretario general y su personal se involucren –cuando así lo permitan las circunstancias políticas– con más flexibilidad en escenarios posconflicto, esta posibilidad se ha visto obstaculizada por una serie de limitaciones inherentes a la Organización. Podemos mencionar al menos tres aspectos de dichas limitaciones. El primero es de nuevo el financiamiento, o más bien la disponibilidad de financiamiento para atender contingencias. Éste es un tema que el PAN trata de abordar al proponer la creación de un fondo permanente, establecido en un “mínimo de 250 millones de dólares”, para financiar los gastos recurrentes de un gobierno naciente, así como programas fundamentales de la Organización en las áreas de rehabilitación y reintegración. En teoría, la propuesta CCP tiene entre sus tareas garantizar que los recursos se ejerzan con una mayor eficiencia en las

⁸² Panel de Alto Nivel, pará. 271.

⁸³ Entrevistas, Bruselas, 6 de junio de 2005. El Allied Movement Coordination Center (AMCC) de la OTAN está idealmente habilitado para gestionar este tipo de operaciones, un hecho que hasta ahora no ha pesado mucho en los cálculos de Francia y Bélgica.

operaciones “posconflicto”. Un segundo, ya antiguo, obstáculo a la efectividad tiene que ver con las políticas del personal de la ONU en general y en particular con la selección de personal político con experiencia en actividades de mediación y con una clara capacidad para dirigir misiones complejas. Aunque el historial del desempeño de la ONU en el campo de la mediación y el liderazgo dista de ser malo, lo cierto es que la capacidad verdaderamente extraordinaria ha estado asociada, por lo menos desde principios de los años noventa, con un número relativamente pequeño de nombres, incluidos los del fallecido Sergio Viera de Mello, de Lakhdar Brahimi y de Álvaro de Soto. Habría que añadir que también ha habido algunos nombramientos desastrosos para el puesto de representante especial del secretario general. En este terreno es clara la necesidad de un proceso más sistematizado y orientado de manera temática. Sin duda, la propuesta de establecer “un servicio para adiestrar y dar instrucciones a nuevos o potenciales representantes especiales y otros mediadores de Naciones Unidas” puede contribuir a satisfacer esta necesidad.⁸⁴ Un tercer aspecto, que va más allá del financiamiento y de las políticas de personal, es el que tiene que ver con la necesidad de reconstruir y dar al Department of Political Affairs (DPA) un sentido mucho más claro de su finalidad.⁸⁵ El PAN sugiere sensatamente que el DPA “se debería reestructurar para proveer apoyo a la mediación de manera más consistente y profesional”.⁸⁶ Aunque no detalla qué puede implicar esto, sí identifica algunos requisitos clave, incluida una mayor capacidad de apoyo a la mediación basada en el conocimiento del terreno y una “competencia en cuestiones temáticas que se presentan de manera recurrente en las negociaciones de paz, como son la secuencia de los pasos de implementación, el diseño de arreglos de supervisión, la secuencia de arreglos transitorios y el diseño de mecanismos de reconciliación nacional”.⁸⁷

Los ejemplos que acabamos de mencionar se refieren todos a problemas existentes y, en realidad, reconocidos desde hace ya mucho tiempo a los que el PAN ofrece respuestas verdaderamente útiles a corto y mediano plazo. La propuesta de la CCP parece poder materializarse en un futuro cercano y también es probable que ocurra un reacondicionamiento de la maquinaria de derechos humanos de la ONU, que hoy padece de una credibilidad deficitaria. En la medida en la que se pueda avanzar con respec-

⁸⁴ Panel de Alto Nivel, pará. 101.

⁸⁵ Para un buen panorama de los retos que enfrenta especialmente el DPA, véase Bill Durch, “Strengthening the UN Secretariat Capacity for Civilian Post-Conflict Response”, preparado para el Centre on International Cooperation, NYU, junio de 2004.

⁸⁶ Panel de Alto Nivel, pará. 101.

⁸⁷ *Ibidem*.

to a los métodos de trabajo del Consejo de Seguridad y en algunas otras áreas identificadas por el PAN –un buen ejemplo son las propuestas para hacer frente a retos en el campo de la bioseguridad–, se habrá capitalizado entonces el actual impulso favorable a la reforma. Ello requerirá, sin embargo, reducir la importancia de la idea de paquetes y de “reforma institucional de largo alcance”, aun cuando ello contradiga algunas de las afirmaciones del secretario general en el sentido de que “no podemos contentarnos con éxitos incompletos”.⁸⁸ Los sesenta años de historia de la Organización son un poderoso indicio en otra dirección.

El principal logro que podemos esperar de los trabajos del PAN se refiere justamente al marco de referencia y las categorías que ofrece su informe final a los profundamente divididos miembros de la Organización. Ambos muestran la posibilidad de desencadenar un diálogo significativo sobre el papel idóneo de la Organización en la seguridad internacional. Sin embargo, la atención prestada a la reforma del Consejo de Seguridad, antes y después de la cumbre de septiembre de 2005, no ha hecho nada por acercar más a los estados miembros en un debate sobre lo que el PAN ha mostrado convincentemente que son retos comunes. Desde marzo de 2005, al publicar “In Larger Freedom”, Annan había advertido sobre “el deterioro de la confianza pública en la ONU”.⁸⁹

Más allá de la discusión sobre el éxito o fracaso de la cumbre de septiembre de 2005, queda el interrogante de si el trabajo del PAN –tanto en términos de sus análisis como de las propuestas concretas que ha expuesto– conseguirá acortar las “profundas divergencias de opinión” entre los dos primeros grandes grupos de estados de los tres que hemos identificado.

En cuanto a la reacción de Estados Unidos al informe del PAN, está claro que el reporte no satisfará (ni nunca fue probable que lo hiciera) a aquellos elementos, neoconservadores o no, que se han convencido a sí mismos de que la ONU es, *necesariamente*, un obstáculo a la consecución de los intereses nacionales de Estados Unidos.⁹⁰ No obstante, frente a esto, la reacción de funcionarios clave de la administración estadounidense al informe ha sido menos mordaz de lo que algunos temían. El tono pragmático y más conciliador evidente en el trato hacia algunos aliados en el segundo gobierno de Bush se ha reflejado también en ciertos comentarios sobre la ONU. Más aún, sectores de la administración –sobre todo la Oficina del Coordinador para la Reconstrucción y Estabilización, a cargo de Carlos Pascual– han establecido una relación más constructiva con la Or-

⁸⁸ “In Larger Freedom”, par. 11.

⁸⁹ *Ibid.*, par. 10.

⁹⁰ Para un punto de vista según estos lineamientos, véase el ya mencionado *An End to Evil: How to Win the War on Terror* de David Frum y Richard Perle, en especial pp. 229-234.

ganización y más concretamente con el PAN, y han ayudado a convencer a la administración de que la propuesta de establecer una CCP merece ser apoyada.⁹¹ Hasta en la delicada cuestión del uso de la fuerza se puede distinguir un cambio de tono. Si bien la reacción inmediata a los hallazgos del PAN sobre este tema incluyó “graves preocupaciones sobre algunas de las propuestas” relacionadas con la autodefensa, Shirin Tahir-Kheli, nombrada asesora para la reforma de la ONU por Condoleezza Rice en marzo de 2005, les dio un giro más positivo en sus comentarios sobre “In Larger Freedom” ante la Asamblea General a principios de mayo de 2005.⁹² Estas señales de una posición más pragmática de Estados Unidos, luego de que sus relaciones con la ONU alcanzaran un punto crítico en diciembre de 2004, emanan en parte de una conciencia renovada del valor permanente de la Organización para el país. Si bien la reciente turbulencia en dichas relaciones suele explicarse por la frustración de Washington ante la renuencia del Consejo de Seguridad de respaldar su decisión de ir a la guerra en 2003, lo cierto es que ese incidente no ha impedido que la administración de Bush mostrara más afán que sus aliados europeos para remitir los casos de amenaza asociados a los programas nucleares de Irán y Corea del Norte al Consejo de Seguridad (un organismo cuya “irrelevancia”, según Colin Powell, se demostró de modo concluyente de una vez por todas con los acontecimientos de 2003).⁹³ En lo relativo a las propuestas de reforma que se desprenden de “In Larger Freedom”, que incluyen un compromiso más explícito que el del PAN con la promoción de la democracia, y la creación de un Consejo de Derechos Humanos, la administración de Bush ha dejado ver cierta apertura. No obstante estas muestras aparentes de reaceramiento, lo cierto es que esos signos son también fácilmente exagerables. Después de todo, hay que tener presente que esta administración sigue siendo intelectual y temperamentalmente adversa a aceptar el multilateralismo como un valor en sí mismo.⁹⁴ Además, una proporción históricamente significativa del Congreso de los Estados Unidos permanece hostil a la ONU, como puede apreciarse, aunque sólo sea por el tono, en

⁹¹ “Love at Second Sight”, *The Economist*, 26 de marzo de 2005, y Kim Holmes, “Why Multilateral Organizations Are Important to the US”, 1° de marzo de 2005, <http://www.state.gov/p/io/rls/rm/43137.htm>.

⁹² Véase Holmes, “Why the United Nations Matters to US Foreign Policy” (arriba) y Declaración del embajador Shirin Tahir-Kheli, asesor del secretario de Estado para la reforma de la ONU, sobre el informe del secretario general de la reforma de la ONU, en la Asamblea General, 7 de abril de 2005, completo en http://www.un.int/usa/05_063.htm.

⁹³ “US Weighs Going to UN Council on North Korea”, *International Herald Tribune*, 6 de junio de 2005.

⁹⁴ Miller, “Terrifying Thoughts”, *op. cit.*, pp. 248-249.

The United Nations Reform Act de 2005, introducida por Henry Hyde en junio de ese año. Dicha ley buscaba retener una porción significativa de las cuotas fijas de Estados Unidos.⁹⁵ Por último, hay que agregar que el nombramiento a principios de marzo de 2005 de John Bolton (un antiguo protegido de Jesse Helms y ahora cercano al vicepresidente Dick Cheney) como representante permanente ante la ONU, difícilmente puede interpretarse como síntoma de un mejoramiento en las relaciones de Estados Unidos con la Organización.⁹⁶

En lo que se refiere a los otros países, cuyas preocupaciones el PAN trató de atender, las declaraciones de Muchkund Dubey sirven para recordarnos que el análisis que ofrece aquél no será suscrito por igual entre los países en desarrollo. Sobre la propuesta del PAN para la creación de una CCP –una de sus sugerencias más innovadoras–, Dubey observa que “tendrá el efecto de institucionalizar las intervenciones continuas en los asuntos internos de los países en desarrollo” y en esta medida provee un medio para “una nueva forma de colonización”.⁹⁷ Paradójicamente, las reacciones oficiales en países en desarrollo, algunas de ellas clave, han sido más positivas, aunque algunos también han criticado las concesiones innecesarias que “In Larger Freedom” hace a las prioridades de Estados Unidos.⁹⁸

Hay una consideración final. Las expectativas en torno a la cumbre de septiembre de 2005 y, en términos más generales, en torno a la reforma de la Organización llevaron a prestar poca atención a una decisión mucho más importante: la elección de un nuevo secretario general para reemplazar a Kofi Annan en diciembre de 2006. El proceso de selección del secretario general de la ONU es –algunos dirían que no muy diferente del reclutamiento y las políticas de personal de la Organización en términos

⁹⁵ “Hyde Introduces UN Reform Legislation” (http://www.hohuse.gov/international_relations/109/news060705.htm).

⁹⁶ La analogía trazada con el nombramiento de Paul Wolfowitz en el Banco Mundial me parece fuera de lugar, ya que el historial de Bolton revela un modelo mucho más consistente, de más años y perseverante de hostilidad a la ONU. La mejor guía para las opiniones de Bolton sobre la ONU y su lugar idóneo en la política exterior de los Estados Unidos probablemente sea su “The Creation, Fall, Rise, and Fall of the United Nations”, en Ted Carpenter (ed.), *Delusions of Grandeur: The UN and Global Intervention*, Washington D.C., CATO Institute Publication, 1997.

⁹⁷ Dubey, “Comments on the HLP”, p. 65.

⁹⁸ Además de la nota núm. 42, véase las opiniones expresadas por el G-77 en su conjunto, Sudáfrica y China, esta última uniéndose a la posición oficial del G-77. “Ambassador Stafford Neil (Jamaica), Chairman G-77, Informal Meeting on the HLP, 27 January 2005, UNGA 59th Session” (<http://www.G77.Org/Speeches/012705.htm>); “Statement by Xolisa Mabhngo (South Africa) on the HLP, 22 February 2005” (<http://www.southafrica-newyork.net/pun/>); “Statement by Wang Guangya on the HLP, Informal Consultations of UNGA 59th Session” (<http://www.china-un.org/eng/xw/t184368.htm>); entrevistas, mayo-junio de 2005.

generales— arcano, sigiloso y sumamente insatisfactorio.⁹⁹ Formalmente “nombrado por la Asamblea General bajo la recomendación del Consejo de Seguridad”,¹⁰⁰ el proceso siempre ha estado altamente politizado y nunca ha implicado una búsqueda sistemática de candidatos adecuados. También es profundamente susceptible a la manipulación política de los estados miembros, en especial de los más poderosos. Esto no cambiará. Aun así, sería sensato empezar a pensar en las capitales de todo el mundo en la persona que heredará ese trabajo desagradecido pero todavía vitalmente importante.

Traducción de ISABEL VERICAT

⁹⁹ Daws y Bailey, *The Procedure of the Security Council*, *op. cit.*, pp. 321-332.

¹⁰⁰ Carta de la ONU, artículo 97.