



DOCUMENTO DE INVESTIGACIÓN II/2017

Programa de «Trabajo de Futuros»

La reforma de las Naciones Unidas: un debate necesario ante el contexto global

Revisiting United Nations reform proposals: a required discussion within current global juncture

Sergio García

Doctor, profesor de CEDEU / URJC

Resumen

Este documento pretende explorar el debate sobre la necesidad de reformar la ONU para enfrentar efectivamente los desafíos globales más apremiantes que la humanidad tiene ante sí. El análisis gira en torno a tres ejes: la actualidad del principio de seguridad colectiva ante las amenazas globales, las propuestas de reforma más notables y el papel del nuevo secretario general ante esta tesitura.

Palabras clave

Naciones Unidas, reforma, seguridad colectiva, amenazas globales, secretario general.

Abstract

This paper explores the debate about the need to reform the United Nations in order to be more effective at addressing most pressing global challenges faced by humanity. The analysis touches upon three interconnected issues: the current relevance of the principle of collective security to deal with global threats, most remarkable proposals for United Nations reform and the work of the new Secretary General within this context so far.

Keywords

United Nations, reforms, collective security, global threats, Secretary General.

La reforma de las Naciones Unidas: un debate necesario ante el contexto global

Revisiting United Nations reform proposals: a required discussion within current global juncture

Introducción

El debate actual acerca de la necesidad de reformar la Organización de las Naciones Unidas (ONU) parte de analizar si esta responde efectivamente a su cometido original de ser el vehículo principal para un sistema de seguridad colectiva global. Para ello, se examinará en primer lugar en el documento la pertinencia del principio de seguridad colectiva en el contexto actual de amenazas, después se repasarán algunas de las propuestas de reforma más sobresalientes sobre las que hay cierto consenso y, finalmente, se revisará la forma en que el nuevo secretario general de la ONU ha asumido su trabajo a la luz de los dos primeros puntos.

A lo largo de todo el análisis, la siguiente tesis, testada en otros trabajos, servirá de hilo conductor. Si no se acometen las reformas oportunas para que las amenazas actuales sean abordadas desde el enfoque del principio de seguridad colectiva y teniendo en cuenta el largo plazo, se podría estar respondiendo ante algunos fenómenos, tales como el terrorismo de inspiración salafista o el cambio climático, de una forma que genera mayores amenazas en el largo plazo.

La pertinencia de la seguridad colectiva en el contexto de amenazas actual

El concepto de seguridad colectiva encarna el sueño de los filósofos del Siglo de las Luces que deseaban terminar de una vez por todas con los conflictos y manejos de dirigentes poco escrupulosos, cuyas ambiciones no se correspondían en nada con el bienestar de sus gobernados.

Los debates sobre la paz perpetua¹, que adquieren su apogeo durante el siglo XVIII, son una buena muestra de esto.

Las Naciones Unidas, por tanto, son la cristalización de ese sueño que pretendía reemplazar un sistema de equilibrio de potencias por un régimen sustentable de seguridad colectiva. Las ideas de progreso, de libertad y de felicidad también empañan esta concepción. El concepto se convirtió en realidad gracias al impulso del entonces presidente de Estados Unidos, Woodrow Wilson, y la constitución de la Sociedad de Naciones² tras la Primera Guerra Mundial y, más tarde, a la creación de la ONU.

La noción de seguridad colectiva, como fue concebida en un inicio, encierra la idea según la cual la agresión de un país a otro equivale a una agresión contra todos los países, y estos últimos tienen el deber de oponerse a la agresión. El concepto de seguridad colectiva viene a ser un contrato entre Estados que aspira a mantener la estabilidad y la paz, mientras que el sistema de equilibrio que le precedía era —y es— un mecanismo que trataba de mantener el *statu quo*, si era necesario recurriendo a la guerra para mantener la estabilidad geopolítica. El sistema de equilibrio de potencias, asociado a lo que denominan algunos la *realpolitik*, consideraba —y considera— que la guerra es un elemento ineludible de la relación entre Estados.

Aunque, como hemos mencionado, el sueño de la seguridad colectiva brota en el Siglo de las Luces dentro del marco de la tensión generada entre las ideas de progreso y libertad y el sistema insatisfactorio de equilibrio entre potencias, no fue hasta 1945, tras dos guerras mundiales y la desaparición concomitante de la fe en el progreso, cuando el concepto se materializa en una estructura con la formación de la Organización de las Naciones Unidas. Prácticamente desde la fundación de la Carta de las Naciones Unidas tras la Segunda Guerra Mundial, esta institución trató de implementar un mecanismo de acción internacional concertada para proteger los intereses colectivos de los Estados frente a amenazas comunes. La definición por sí sola de lo que constituye un interés colectivo ya plantea muchos problemas, especialmente cuando cada Estado sigue velando por la supremacía de su nación.

Este mecanismo tenía en sus inicios, como principal objetivo, evitar que se produjera otra conflagración como las dos que habían azotado al mundo entero en la primera mitad del siglo XX. A través de él, se daban los primeros pasos para que los conflictos entre Estados fueran resueltos, en caso de amenaza de guerra, por la acción mancomunada de la comunidad de naciones, haciendo valer los parámetros de justicia codificados en el derecho internacional. Este instrumento, sin embargo, ha ido evolucionando con el paso de los años debido, en algunos casos, a algunos problemas nuevos que se han ido presentando, y, en otros, a la contradicción existente entre el

1 Véase: Immanuel Kant, *La paz perpetua*, Longseller, Buenos Aires, 2001.

2 Woodrow Wilson, *La Guerra-La Paz: La sociedad de Naciones*, Librería Granada, Barcelona, 1918.

planteamiento de este mecanismo en pro del interés colectivo y la persecución de intereses particulares por parte de los Estados.

El sistema de seguridad colectiva concebido por las Naciones Unidas también se encuentra íntimamente vinculado al sistema de derechos humanos, como expondremos a continuación³. A pesar de que los Estados, en esta época caracterizada por la mundialización y globalización de los fenómenos sociales, siguen siendo los principales responsables de hacer efectivo el sistema de derechos humanos dentro de sus territorios, existen determinados casos en los que la comunidad internacional ha asumido la responsabilidad de actuar. Un primer caso lo constituyen aquellos territorios cuya población no cuenta con el respaldo claro de un Estado. El discurso de los derechos humanos, aunque esté teñido de aspectos ideológicos y sea objeto de fuerzas políticas que lo moldean, ha logrado legitimarse de tal forma que la comunidad internacional no puede quedar impasible ante situaciones flagrantes de violación de los mismos.

El segundo caso tiene que ver con Estados que no aseguran que sus ciudadanos disfruten de los derechos humanos más básicos. Aquí, el sistema de seguridad colectiva de la ONU introdujo un concepto controvertido para eludir los debates sobre la injerencia en asuntos internos: la responsabilidad de proteger⁴. Los Estados tendrían la responsabilidad de proteger a sus ciudadanos, pero no todos están siempre dispuestos a hacerlo. Por ello, se considera que, cuando una población civil dentro de un Estado está siendo víctima de forma sistemática y generalizada de violaciones de derechos humanos, la comunidad internacional está obligada a intervenir.

Para finalizar de elaborar esta primera clarificación conceptual de la noción de seguridad colectiva, se ha de revisar la noción de amenaza a la colectividad, una noción íntimamente ligada a la ONU. La conformación de las Naciones Unidas y la creación de un sistema de seguridad colectiva tenían como propósito evitar una tercera guerra mundial. Sin embargo, paulatinamente, el sistema de seguridad colectiva fue conectándose cada vez más a la noción de amenaza, al punto de que hoy ambos son inseparables. El sistema de seguridad colectiva ya no es solo un compromiso entre Estados para no utilizar la guerra en sus relaciones, sino un acuerdo y unos mecanismos, uno sistema de procedimientos, protocolos y normativas mediante los cuales la comunidad internacional pretende responder de forma concertada a todas aquellas amenazas que trascienden el ámbito nacional y que los Estados por sí solos no podrían combatir. El mayor desafío, según reconoce la ONU, consiste en definir

3 Debe recordarse que todo sistema social y político requiere de un discurso de legitimación. El discurso de los derechos humanos puede verse como la narrativa de legitimación del sistema de Naciones Unidas.

4 Beatriz Vázquez Rodríguez, «España ante la responsabilidad de proteger», en *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, nº 8, diciembre 2016, pp. 315-339

coordinadamente tales amenazas, debido a las diferentes concepciones que pueden plantearse por parte de los Estados. De esta definición, sin embargo, dependerán los recursos adjudicados y la cantidad de esfuerzos y energía dedicada. Actualmente, el sistema de seguridad colectiva ha identificado siete categorías de amenazas⁵:

1. Amenazas económicas y sociales, incluyendo la pobreza, enfermedades contagiosas y degradación medioambiental.
2. Cambio climático.
3. Conflicto interestatal.
4. Conflicto interno, incluyendo guerra civil, genocidio y otras atrocidades a gran escala.
5. Armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas.
6. Terrorismo.
7. Crimen transnacional organizado.

Estas amenazas tipificadas por la ONU se corresponden con los temas permanentes de la agenda pública internacional. No obstante, ¿Es la seguridad colectiva tan relevante para responder ante el contexto político, económico, social y cultural global de julio de 2017?

Con el fin de responder a la pregunta, primero se intentarán identificar aquellos fenómenos actuales de mayor calado para el bienestar colectivo —desde una perspectiva occidental— para posteriormente evaluar la necesidad de un sistema de seguridad colectiva bien articulado.

Tomando como indicadores las secciones internacionales de periódicos como *El País* y *El Mundo*, los proyectos de investigación internacionales del Real Instituto Elcano, los temas del último año del Club de Roma, los documentos de análisis publicados en la página del Instituto Español de Estudios Estratégicos en el último año y la plataforma de noticias vinculada al *think tank* FRIDE, www.esglobal.org, observamos que hay una serie de temas internacionales —algunos de los cuales se enumeran a continuación— que se repiten y que pueden considerarse las prioridades de la agenda global: el terrorismo internacional, especialmente el del Dáesh y Al-Qaeda; la guerra civil siria y la lucha contra el llamado Estado Islámico; el flujo de refugiados procedentes de Siria, Irak y alrededores; la unilateralidad del Gobierno de Trump y la incertidumbre

⁵ Para una revisión pormenorizada de la evolución del sistema de seguridad colectiva de la ONU desde su constitución, ver: Sergio García Magariño, *Desafíos del sistema de seguridad colectiva de la ONU: análisis sociológico de las amenazas globales*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2016, pp. 50-76.

sobre el libre comercio; las tensiones entre Irán y Arabia Saudí⁶, entre Irán y EE. UU.; la cuestión de Corea del Norte; los debates sobre la no proliferación de armas de destrucción masiva; la crisis de la OTAN por la falta de apoyo norteamericano; la crisis política de Venezuela que amenaza con generar un estallido de violencia que afecte a la región; la normalización de las relaciones político-económicas con Cuba; los objetivos de desarrollo sostenible, las desigualdades económicas y la lucha contra la pobreza; el proceso de paz en el conflicto palestino-israelí; los vaivenes del precio del petróleo; la búsqueda de nuevas fuentes energéticas; el cambio climático; la unidad territorial en Europa amenazada por el *brexít* y el desafío catalán; el surgimiento de movimientos populistas de extrema derecha en Europa; los conflictos en África, ya sea en Nigeria, Bali o Libia; la inestabilidad de Afganistán e Irak y la influencia talibán; las fricciones entre Pakistán y la India; y la guerra civil soterrada del Yemen.

Desde otra perspectiva más acotada, tomando como indicador de los temas más relevantes de la agenda global el informe de Javier Roldán «Grandes tendencias políticas y sociales de interés para la seguridad y la defensa: perspectivas europeas y norteamericanas», se observan cinco grandes ciertas tendencias, ciertas incertidumbres y algunos escenarios globales posibles⁷. En cuanto a las tendencias que pueden alterar el orden global, señala los desequilibrios demográficos —una cuestión que tuvo gran preponderancia en los ochenta y que por momentos vuelve a la agenda—, las migraciones, la distribución de la riqueza, el ascenso político de Asia y la intensificación de la interconexión. Las incertidumbres que plantea son el impacto del cambio climático, el fortalecimiento del yihadismo, las crisis económicas, la inclinación de la balanza hacia la cooperación o rivalidad entre potencias y los resultados de la inteligencia artificial. Los escenarios posibles que destaca, y que pueden producir consecuencias de muy diferente índole, son una guerra abierta entre China y EE. UU., la aparición de nuevos recursos naturales y un conflicto atómico entre India y Pakistán con repercusiones climáticas.

Con independencia de la mayor o menor precisión con que se hayan podido diagnosticar los grandes temas de la agenda pública global, lo que queda patente es, de un lado, que todos ellos difícilmente se pueden gestionar desde los ámbitos nacionales y, de otro, que las Naciones Unidas y el principio de seguridad colectiva que encarnan parece ser el instrumento político más adecuado para dirimirlos. Sin embargo, con la configuración actual, tal como se intentará demostrar en el siguiente apartado, la ONU no puede responder con efectividad ante tales cuestiones de naturaleza global. Martin

6 Ana Belén Soage, «¿Qué se esconde tras la guerra fría entre Arabia Saudí e Irán?», *Documento de opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 30 de junio de 2017.

7 Javier Roldán, «Grandes tendencias políticas y sociales de interés para la seguridad y la defensa: perspectivas europeas y norteamericanas», Documento de Investigación del Instituto Español de Estudios Estratégicos, 01-2017. (http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2017/DIEEEINV01-2017_Tendencias_Sociales_Politiclas_JJordan.pdf).

Albrow en *The Global Age*, advertía de que el mayor problema que el mundo tiene ante sí es que la economía, la cultura, la ciencia, la tecnología, las comunicaciones, los movimientos poblacionales, las amenazas se han globalizado pero la política no ha seguido el mismo ritmo, generándose por tanto un gran déficit de gobernanza global⁸.

La necesidad de reformar la ONU

El sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas tiene dificultades a la hora de efectuar sus tareas con eficacia debido a dos tipos de problemas principalmente: unos estructurales y otros conceptuales que subyacen a su funcionamiento. Las reformas más significativas, entonces, deberían abordar ambos niveles. Además de estas dos dimensiones, existen otras dos que deberían ser objeto de reflexión si lo que se pretende es hacer de la ONU el mecanismo primordial para gestionar los asuntos colectivos de la humanidad, a saber, la pertinencia de adoptar el enfoque de la gobernanza y de hacer un ejercicio de visión integral acerca del tipo de orden global que se querría construir. En esta sección se aludirá a los cuatro niveles expuestos.

Sin embargo, antes de iniciar el análisis con las dificultades estructurales, puede ser ilustrativo identificar los cinco grandes procesos sociológicos que, desde una perspectiva weberiana, se vinculan con la emergencia del Estado moderno ya que, en cierto modo, la ONU aspira a ser un mecanismo de regulación internacional de la violencia, tal como lo es el Estado en el ámbito nacional, y dichos procesos se relacionan con sus dificultades de funcionamiento: la monopolización de la violencia legítima por parte de una autoridad central, la autosuficiencia fiscal, la unificación legislativa, la unidad judicial y las pretensiones efectivas de legitimidad —sobre todo racional—⁹.

Si se aplica este modelo —relacionado con el paso de sociedades caballerescas, bastante violentas, a sociedades cortesanas, donde la violencia era regulada— al ámbito internacional, un sistema social para regular las relaciones en ámbito internacional debería reunir dichos criterios. Por ello, aunque aquí se va a hablar de las reformas específicas de la ONU, parece apropiado no perder de vista esas dimensiones sociológicas más profundas que siempre acompañan al proceso de cristalización de todo sistema social.

8 Martin Albrow, *The global age: State and society beyond modernity*, Polity Press, 1996.

9 Ignacio Aymerich, *Sociología de los derechos humanos. Un modelo weberiano contrastado con investigaciones empíricas*, Universidad de Valencia, 2001.

Problemas y reformas estructurales

Los problemas estructurales más importantes de la ONU que alteran su funcionamiento, que requieren reformas y sobre los que suele haber consenso¹⁰ son: el papel simbólico de la Asamblea General, la configuración del Consejo de Seguridad y la carencia de un ejército internacional a su servicio, cierta descoordinación entre los diferentes organismos y programas de la ONU, especialmente entre las instituciones relacionadas con la justicia y, un modo de funcionamiento caracterizado por la escasez de recursos

La Asamblea General no tiene una fuerza a su disposición que le permita ejecutar algunas de sus resoluciones. Esta situación le deja a expensas del Consejo de Seguridad que, aunque tampoco dispone de una fuerza propia, ya que recurre principalmente a los ejércitos nacionales, emite resoluciones vinculantes. Esto es un grave problema, debido a que cuando la voz de una institución como esta es desacreditada, sus pronunciamientos dejan de tener peso; las palabras se disipan y se vacían. Además, la Asamblea General es un órgano dentro del sistema que podría analizarse desde el prisma de un poder legislativo latente, extremadamente importante¹¹. En los niveles nacionales y locales los órganos legislativos son fundamentales. ¿Por qué no seguir el mismo criterio en el nivel internacional si lo que se busca la creación de un orden mundial estable?

El Consejo de Seguridad de la ONU sí tiene más mecanismos para poder hacer cumplir sus resoluciones, entre ellos una fuerza internacional *ad hoc*, procedente de los ejércitos nacionales, que se activa especialmente a través de los capítulos VI y VII de la Carta de las Naciones Unidas; pero su carácter poco ágil, debido especialmente al derecho a veto de los cinco miembros permanentes, hace que esta institución, además de poco democrática, no sea muy eficiente¹². El mencionado derecho de veto de las cinco potencias permanentes del Consejo de Seguridad complica la toma de decisiones

10 Para una revisión histórica de las propuestas de reformas de la ONU, ver: Johanna Mendelson Forman, «Can Reform Save the United Nations? Opportunities for Creating an Effective Multilateral Body for the Twenty-First Century», en *American Foreign Policy Interests*, Vol. 27, nº 5, 2005, pp. 349-363.

11 Se reconoce que la ONU es un ente de acción multilateral o un foro de naciones. No obstante, se sugiere que utilizar la analogía de un Estado posee cierta capacidad heurística para examinar sus dificultades y vislumbrar algunas reformas muy necesarias para mejorar su funcionamiento.

12 Sirva de indicador de dicha ineficiencia el caso del terrorismo de corte salafista, donde es muy difícil llegar a consensos. Para una revisión del tema, ver: Samuel Morales Morales, «Las organizaciones yihadistas: una amenaza persistente, evolutiva y adaptable», *Documento de opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 26 de junio de 2017 (http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO69-2017_Organizaciones_Yihadistas_SamuelMorales.pdf).

buscando el bien común cuando no hay consenso. Los intereses nacionales siguen siendo determinantes. Estos intereses no solamente dificultan la toma de decisiones sino que hacen que estas sean sesgadas en función del caso y de los intereses en juego. Por ejemplo, hasta el año 2009 el Consejo de Seguridad había ejercido el derecho de veto en 261 ocasiones: Rusia, 123; EE. UU., 82; Inglaterra, 32; Francia, 18; y China, 6. Como se puede ver, Rusia lidera el uso de veto, aunque la mayoría de los vetos rusos se dieron entre 1950 y 1960 en relación a la admisión de países en la ONU. EE. UU., a su vez, de las 82 veces en que lo utilizó, 42 fueron en cuestiones relacionadas con Israel o el Oriente Medio¹³. Este sesgo en el comportamiento ante casos similares es una de las razones por las que en ocasiones pueden generarse mayores amenazas a largo plazo de las que se pretenden abordar en el corto.

Esta es una de las razones por las que la Asamblea General decidió crear las operaciones para el mantenimiento de la paz, para intentar suplir la inoperancia del Consejo ante casos de flagrante conflicto donde no hay resolución del Consejo, el organismo encargado de velar por la paz y seguridad internacionales¹⁴.

Con lo dicho hasta ahora no se está cuestionando el potencial de la ONU de amortiguar los conflictos. De hecho, si se ha de ser justo en la valoración, se ha de reconocer que la creación de las Naciones Unidas tras la segunda y devastadora guerra mundial es una institución única en la historia que se alza como noble símbolo de los intereses colectivos de la humanidad. Según vimos anteriormente, las Naciones Unidas constituyen la primera cristalización sólida del principio de seguridad colectiva. Esta institución, a pesar de sus altibajos, ha mostrado, a través de más de medio siglo de funcionamiento, que la humanidad tiene capacidad potencial de acción concertada en áreas como sanidad, educación, protección medioambiental y bienestar infantil. Ha materializado, en cierto sentido y a pesar de las críticas, el deseo moral colectivo de construir un futuro mejor, evidenciado en la amplia adopción internacional de los convenios sobre derechos humanos. Muestra el anhelo de compasión de la naturaleza humana a través de la dedicación de recursos financieros y humanos a la ayuda de pueblos en crisis y al desarrollo. Y, finalmente, en materia de construcción y sostenimiento de la paz, esta institución ha abierto una senda para un futuro con menos conflictos, al menos interestatales.

En determinadas ocasiones, las instituciones como la ONU han de analizarse en términos de proceso. Una institución incipiente no funciona a la perfección desde el principio, y menos cuando, como en el caso de la ONU, su objeto de trabajo es una red complejísima como la compuesta por la humanidad y sus problemas. Por ello, descartar una institución como esta, vital para regular una sociedad cada vez más mundializada, sería un acto imprudente.

13 Mansoor Akbar Kundi, «Israel Factor in US veto behavior», en *Margalla Papers*, National Defence University, Islamabad, 2009, p. 16.

14 Sergio García, *op. cit.*, pp. 57-61.

Al mismo tiempo, estas afirmaciones no excluyen la idea de que en un mundo como el de hoy, donde la complejidad ha crecido considerablemente y han emergido nuevos actores, la administración de los asuntos humanos exige unas estrategias diferentes a las tradicionales, tal como bien se delinea en el discurso evolutivo sobre la gobernanza al que haremos alusión posteriormente. Parece que las instituciones centralizadas por sí solas, hoy día, ni siquiera en el nivel nacional, pueden dar respuesta a la mencionada complejidad de los asuntos humanos.

Elaborando sobre la línea anterior, se puede decir con cierta confianza que las Naciones Unidas, gracias al resultado acumulativo de sus múltiples líneas de acción, podrían haber jugado un rol importante a la hora de evitar una tercera guerra mundial. Aunque en los últimos cincuenta años ha habido numerosos conflictos regionales y locales que han acabado con millones de vidas, ninguno se ha acercado a la magnitud de las dos grandes guerras producidas a escala casi planetaria en la primera mitad del siglo XX. Sin embargo, tras este reconocimiento de éxito parcial, se observa con claridad que el fantasma de la guerra y el conflicto sigue acechando y que todavía queda mucho por aprender. Después de la desaparición de la amenaza de la Guerra Fría, sigue habiendo odios y conflictos —muchos de carácter étnico— sin resolver. La guerra, debido a la tecnología actual, puede acabar con el planeta. En materia social, los problemas del mundo son incluso más descorazonadores. Un antiguo informe del Banco Mundial revelaba que más de mil millones de personas viven en extrema pobreza y cerca de un tercio de la población humana es analfabeta¹⁵. Otros problemas que hemos identificado en la anterior sección, como la extensión alarmante del racismo, la xenofobia y el fanatismo religioso, el crecimiento canceroso del materialismo, el aumento de los delitos y el crimen organizado, el recrudecimiento de la violencia sin sentido, la brecha creciente entre ricos y pobres¹⁶, las desigualdades que sufren las mujeres, la desintegración de los lazos familiares y el consecuente daño intergeneracional, los excesos del capitalismo desenfrenado, la crisis económica internacional, el calentamiento global y la epidemia de la corrupción política, demuestran con creces la necesidad de acción concertada. La institución que podría canalizar estos esfuerzos es la ONU, y su mecanismo, probablemente, el sistema de seguridad colectiva. Sin ningún lugar a dudas, la ONU, con algunas de las reformas que a continuación se van a esbozar, podría ser clave en estos procesos.

15 El Banco Mundial, *1994 World Development Report*, Oxford University Press, 1995, pp. 162-163.

16 En el informe de 2011 sobre la situación social del mundo, la ONU advierte de que las «consecuencias de la crisis no se pueden aún percibir en su totalidad en áreas como la educación, la salud y el empleo», al tiempo que asevera que «es claro que los índices de desempleo, así como del hambre y de la pobreza, cuyo aumento fue causado por la crisis global, afectarán a miles de millones de personas durante los próximos años». Para más información: http://www.un-ngls.org/spip.php?page=article_es s&cid_article=3509.

Sin embargo, dado que la soberanía sigue residiendo en los Estados-nación, sería fundamental que los jefes de Estado y sus Gobiernos se reunieran para refundar y definir la estructura exacta del orden internacional. Este esfuerzo podría tener como objetivo definir un esquema de gobernanza internacional. Sería necesario, para materializar esta idea, mantener una cumbre mundial sobre gobernanza global, utilizando la misma metodología de discusión de temas críticos de alcance mundial que han seguido algunas reuniones similares como la Cumbre del Milenio en el 2000, la Conferencia Internacional de financiación para el Desarrollo celebrada en Monterrey en el 2002 o la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing 2005). En esta Cumbre, habría que dar cabida a la sociedad civil representada por las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y a los medios de información internacionales, para dar legitimidad a la reunión y tener en cuenta las verdaderas necesidades y preocupaciones de la gente común.

La estructura de un gobierno mundial, no al estilo de Hobbes o Weber, debería equilibrar la necesidad de coordinación y dirección global con el imperativo de asegurar que la responsabilidad decisoria se mantenga en los niveles pertinentes, para evitar la centralización excesiva y un nivel injustificado de burocracia. El análisis de Tocqueville relativo a los factores de éxito de la democracia americana tras la revolución, en contraposición a los resultados inmediatos en Francia después de su episodio revolucionario, también resulta pertinente. Tocqueville distingue dos niveles, el del gobierno y el de la administración. Para regular efectiva y democráticamente los procesos sociales, se requiere centralización en el gobierno. Sin embargo, la centralización administrativa, como ocurrió en Francia, trae consigo el riesgo del despotismo. En Estados Unidos la administración estaba descentralizada y, con la revolución, lo que se centralizó fue solo el gobierno. Mantener esta tensión equilibrada, por tanto, parece fundamental¹⁷. En términos prácticos, esto implicaría que las instituciones internacionales (de las cuales la actual ONU es un embrión) actuarían solo y exclusivamente en cuestiones de incumbencia internacional, siempre que los Estados no pudieran intervenir para garantizar los derechos de los pueblos y Estados miembros. El resto de asuntos se tratarían a nivel local y nacional.

La redefinición de fronteras sería otro asunto que esta Cumbre debería tratar, ya que actualmente, muchos pueblos y naciones no tienen un Estado propio. África es quizá el ejemplo más claro, donde las divisiones fronterizas artificiales han dividido a pueblos culturalmente uniformes y aunado etnias que conviven conflictivamente bajo un mismo Estado. La realización de semejante redefinición de fronteras requiere de una consulta amplia con los representantes del mayor número posible de naciones y etnias, y de una investigación seria acometida por un grupo de expertos compuesto por personas de muy distintas nacionalidades.

¹⁷ Alexis de Tocqueville, *El antiguo régimen y la revolución*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.

En este punto, la visión futura de un mundo en que exista un súper Estado mundial compuesto por múltiples unidades nacionales, a favor del cual todas las naciones habrían renunciado a toda pretensión de hacer la guerra, a ciertos derechos de gravar impuestos, y a todos los derechos de posesión de armamentos, excepto los que se requieran para el mantenimiento del orden interno de sus respectivos dominios; un Estado que incluya un ejecutivo internacional con autoridad sobre cualquier miembro recalcitrante de la comunidad internacional, un parlamento mundial cuyos miembros sean elegidos por los pueblos de los países respectivos y cuya elección haya sido confirmada por sus Gobiernos, y un tribunal supremo cuyo veredicto tenga efectos vinculantes aun cuando las partes no hayan sometido voluntariamente el caso a su consideración; podría ser un horizonte¹⁸ útil sobre el que trabajar.

No obstante, la situación actual necesita medidas prácticas y no solo visiones de futuro. Por ello, a partir de ahora se planteará en términos prácticos cómo podría mejorar el funcionamiento de las Naciones Unidas con ajustes factibles a corto y medio plazo. Empero, merece la pena exponer que, como ha ocurrido en el surgimiento histórico de las distintas grandes civilizaciones, centrar la atención en un concepto convincente permite que, del pantano de ideologías, doctrinas y puntos de vista contradictorios, surja una orientación y visión clara para la construcción de un orden social más avanzado. En esta línea, el sentido que Ricoeur le da a la utopía¹⁹ como un esfuerzo de liberación y emancipación del orden vigente mediante la construcción de un horizonte más amplio al que dirigirse, parece de especial interés. La ideología, siguiendo con este mismo autor, intenta legitimar el orden prevaleciente y generar la sensación de que el cambio no es posible. Por ello, la visión, la utopía tiene poder revolucionario en tanto que amplía el imaginario de posibilidades y permite trascender el estado actual de las cosas.

La primera medida práctica a corto-medio plazo tiene que ver con el problema que se enunció de la Asamblea General. Según se sugirió, esta puede ser vista como un órgano legislativo en potencia encargado de promulgar leyes. En los niveles locales y nacionales, los poderes legislativos gozan de respeto general, mientras que no ocurre lo mismo en los niveles regional e internacional. La Asamblea General está compuesta por los 192 Estados miembros de la ONU, cada uno de los cuales tiene derecho a un voto. La Asamblea General delibera sobre aspectos importantes relacionados con la paz y la seguridad, la admisión de nuevos miembros y las cuestiones presupuestarias. La Asamblea General trabaja en diferentes frentes por medio de comisiones que investigan cada uno de estos flancos.

La estructura actual de la ONU donde se inserta la Asamblea General concede un peso quizá excesivo a la soberanía nacional. Por ello, el peso de las decisiones clave

18 Shoghi Effendi, *La meta de un nuevo orden mundial*, Ebila, Buenos Aires, 1973.

19 Paul Ricoeur, *Ideología y utopía*, Gedisa, Barcelona, 1989.

recae en el Consejo de Seguridad, donde están los cinco miembros permanentes con derecho a veto. La Asamblea General, además, necesitaría representar de forma más exacta a las gentes del mundo así como a los Estados-nación, ya que países como China o la India, cuyas poblaciones superan el millar de millón de habitantes gozan de un asiento, exactamente igual que Luxemburgo, cuya población es de menos de 500.000 habitantes.

Por otro lado, las resoluciones actuales de la Asamblea General, tal como se ha anotado ya, no son vinculantes, a menos que sean ratificadas por cada Estado miembro. Tienen carácter de recomendación. Esto muestra también cómo se anteponen los intereses de los Estados a los de la humanidad como un todo. Paulatinamente, las resoluciones de la Asamblea General deberían adoptar el carácter de ley, o al menos dejar de tener el estatus de recomendación. Este aspecto está estrechamente relacionado con el punto anterior, ya que si las gentes del mundo se viesan justamente representadas en la Asamblea General, sus resoluciones serían reconocidas como más legítimas.

Algunas otras medidas concretas que se podrían adoptar y que podrían ser útiles, relacionadas con la Asamblea General, son la elevación de los requisitos mínimos de ingreso y el nombramiento de una Comisión que se encargara específicamente de investigar las fronteras y los límites territoriales. En lo que respecta al primer punto, actualmente, países que no gozan de libertad de expresión ni respetan las disposiciones establecidas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos tienen representación en la Asamblea General. Esto reduce la credibilidad de esta institución. Los países miembros que no respetan al menos estos dos elementos deberían hacerse cargo de las consecuencias.

En lo concerniente al segundo, la cuestión de las fronteras que ya se abordó, reiterar que muchos de los conflictos actuales del mundo están relacionados con una mala fijación de las fronteras nacionales y que el caso de África es el más claro. Si se aspira a establecer un orden internacional donde reine la paz, todas las disputas fronterizas deberían resolverse. Por tanto, la Comisión a la que se ha aludido anteriormente investigaría las reclamaciones y tensiones de grupos civiles y étnicos, y haría recomendaciones. Aparte de solucionar problemas ya existentes, esto podría servir de alerta frente a otros posibles conflictos que podrían prevenirse con diplomacia temprana.

Existen otras medidas generales conectadas con el funcionamiento de la Asamblea General que son cruciales, pero que no se observan tan fácilmente a primera vista. La financiación es una de ellas. Diversos factores relacionados con la poca disposición de algunos países para pagar dentro de los plazos señalados y con algunas deficiencias burocráticas, hacen que la ONU, y la Asamblea General en particular, viva en estado permanente de déficit, creando una mentalidad de «gestión de crisis». La falta de recursos impide que la Asamblea General lleve adelante proyectos importantes. Deberían explorarse nuevas formas de financiación para asegurar que una institución con una función tan importante pueda acometerla con éxito.

Las aportaciones deberían ser graduadas dependiendo del PIB del país, y se podrían desarrollar mecanismos que estimulen las aportaciones voluntarias de comunidades y particulares.

Un último problema relacionado con la Asamblea General es la dificultad en la comunicación y los gastos que esto supone. Una medida que parece crucial es la adopción de un sistema común de escritura y lenguaje para los miembros de la Asamblea General. Actualmente la ONU tiene seis idiomas oficiales: chino, español, ruso, árabe, inglés y francés. Esto supone un gran gasto administrativo y dificulta los procesos burocráticos. Cada foro podría adoptar un idioma auxiliar. La importancia de la cuestión del idioma trasciende el ámbito de la Asamblea General. Muchos problemas entre individuos de la misma cultura son producidos por malos entendidos. Esto todavía se acentúa más cuando los individuos que se comunican provienen de diferentes culturas aun compartiendo un mismo idioma. El potencial de malos entendidos es infinitamente superior cuando las personas no hablan el mismo idioma. En estos casos, los estereotipos y prejuicios se fortalecen, impidiendo que la gente pueda relacionarse y forjar un vínculo amistoso. Algunos movimientos pacifistas ya vieron en el siglo diecinueve la capacidad conciliadora de un idioma universal. El caso más significativo es el del esperanto, idioma que salió a la palestra en 1887 con un libro de Lázaro Luis Zamenhof sobre la lengua internacional. El movimiento suscitado por este idioma pretendía establecer una lengua universal para facilitar la comunicación entre pueblos. A pesar de que tuvo bastante fuerza en sus inicios, este movimiento parece haber ido decreciendo.

La segunda serie de medidas conciernen al Consejo de Seguridad, el órgano de las Naciones Unidas cuya responsabilidad primordial es el mantenimiento de la paz y la seguridad. El sistema de seguridad colectiva se articula principalmente a través de él, sobre todo cuando una situación exige el ejercicio de los Capítulos VI y VII de la Carta de las Naciones Unidas. Conforme a esta Carta, los Estados miembros están obligados a aceptar y cumplir las decisiones del Consejo, mientras que los otros órganos solo pueden hacer recomendaciones²⁰. Como es conocido, está compuesto por quince miembros, cinco de los cuales son permanentes con derecho a veto. Los otros diez son elegidos por la Asamblea General por periodos de dos años. Esta característica del Consejo de Seguridad hace que sean muchos los que cuestionen el carácter democrático de dicho cuerpo y que sus resoluciones no sean vistas como totalmente legítimas.

El Consejo de Seguridad es actualmente el organismo con mayor poder de los seis que componen el sistema de Naciones Unidas (Asamblea General, Consejo de Seguridad, Corte Internacional de Justicia, Secretaría, Consejo de Administración Fiduciaria y Consejo Económico y Social). Su función ejecutiva no debe despreciarse, ya que difícilmente se puede vislumbrar un rol más importante en el panorama internacional

20 Página oficial informativa de las Naciones Unidas: www.cinu.org.

que el de poner en vigor el sistema de seguridad colectiva. En la actualidad, la naturaleza del Consejo de Seguridad hace muy difícil que se tomen medidas decisivas y ágiles. La Secretaría General, que comparte funciones con el Consejo, se ve además desbordada por las múltiples peticiones de los países miembros.

Existen cuatro medidas concretas que probablemente mejorarían la función ejecutiva a corto plazo. La primera es la restricción del ejercicio de veto. A largo plazo, el derecho de veto del que hoy gozan los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad (China, Inglaterra, EE. UU., Francia y Rusia) debería desaparecer. Para que sea una medida gradual, podría comenzarse limitando este derecho a situaciones excepcionales, como las intervenciones armadas. La segunda, muy relacionada con la anterior, sería la desaparición de la condición de miembro permanente. Como se ha mencionado, el Consejo de Seguridad tiene cinco miembros permanentes y diez elegidos por la Asamblea General por periodos de dos años. Progresivamente, los miembros permanentes deberían desaparecer y solo deberían quedar miembros elegidos. La tercera tiene que ver con la necesidad de que el Consejo cuente con una fuerza internacional. Debería crearse una fuerza internacional al mando del secretario general de las Naciones Unidas, sometido a su vez al Consejo de Seguridad. Esta fuerza debería estar libre de intereses nacionales y ser completamente leal a la ONU. Esta fuerza internacional podría monitorizar un proceso para el desarme paulatino de todos los países, permitiendo solamente que cada país tuviera la cantidad de armamento estrictamente necesaria para su propia defensa y para salvaguardar el orden interno. Esto justificaría la total prohibición de la proliferación de armas de destrucción masiva. Como paso previo para la creación de una fuerza internacional, el presente sistema de dispositivos militares especiales debería institucionalizarse y constituirse en núcleos regionales de fuerzas de intervención rápida para casos de crisis. Estas medidas, además, permitirían que la enorme energía política y económica disipada y derrochada en la guerra fuera consagrada a aquellos fines que extienden el alcance de las invenciones humanas y el desarrollo tecnológico, al aumento de la productividad de la humanidad, al exterminio de las enfermedades, a la extensión de la investigación científica, a la elevación del nivel de salud física, a la agudización y refinamiento del cerebro humano, a la explotación de los inusitados e insospechados recursos del planeta, a la prolongación de la vida humana y al fomento de cualquier otro agente que pueda estimular la vida intelectual, moral y espiritual de la raza humana. Y finalmente la cuarta se conecta con la Secretaría General. El secretario general debería estar más vinculado al Consejo de Seguridad y trabajar con esta institución en espíritu de colaboración. Hasta ahora, el secretario parece que recibe gran cantidad de órdenes, a veces contradictorias, por parte de los diferentes Estados del Consejo de Seguridad. Esto muestra fragmentación y falta de coordinación. Si los miembros del Consejo de Seguridad se ven a sí mismos como garantes de la seguridad del mundo y no solo de sus propios Estados, se esforzarán para llegar a visiones compartidas y, de esta manera, podrán utilizar de manera más eficiente su brazo operativo, que ha de ser el secretario.

La tercera batería de medidas nos remite a los entes de justicia de la ONU. Actualmente, y tras años de evolución, las Naciones Unidas cuentan con dos agencias de justicia un tanto desconectadas entre sí. Es cierto que se ha escrito mucho sobre este tema y que en unas líneas no se puede resolver esta disputa, no obstante, se estima oportuno incluir lo que para muchos es una necesidad apremiante. La primera institución de justicia es la Corte Internacional de Justicia, uno de los seis organismos del sistema de la ONU, cuyo fin es resolver disputas entre Estados, siempre y cuando estos se hayan sometido voluntariamente por adelantado a su jurisdicción. La segunda es la Corte Penal Internacional, creada bajo la jurisdicción del Consejo de Seguridad y cuyo propósito es tratar la responsabilidad individual en casos de genocidio o violación flagrante de los derechos humanos²¹. Y luego existen otros tribunales especiales como los de Ruanda y el de la antigua Yugoslavia. La necesidad de una institución judicial que regule los otros poderes y que asuma estas dos funciones mencionadas en el párrafo anterior no puede menospreciarse. La justicia es el principio rector de toda sociedad integrada. Sin ella, solo el caos y la confusión puede ser el destino. Hasta ahora, el orden internacional ha estado configurado en base a los intereses de las potencias hegemónicas, aunque ha habido avances significativos. Todo parece indicar que el establecimiento de una institución seria de justicia podría ser un elemento central para evitar guerras y sancionar aquellas acciones que perjudiquen ampliamente a la humanidad. El hecho de que acciones beligerantes e inhumanas queden impunes, hace que otros Estados o incluso individuos puedan emprender en un momento determinado acciones similares sin miedo a las represalias.

Sin embargo, para avanzar en lo dicho con anterioridad, hay dos medidas a corto plazo que podrían mejorar sustancialmente el funcionamiento de dichos tribunales o cortes. No obstante, tal como se ha prevenido anteriormente, no se abundará mucho en ello porque este asunto queda más allá del ámbito de análisis de este trabajo y otros autores del ámbito jurídico lo han abordado mucho mejor. Solo se señalarán someramente. La primera consiste en mejorar la coordinación, ya sea mediante la unificación de estas dos instituciones algo desconectadas y supervisadas por organismos diferentes, o creando mayores puentes entre ambos tribunales. De unificarse ambas funciones dentro de un Tribunal Internacional, este contendría, por un lado, una corte encargada de mediar entre Estados y, por otro, otra corte enfocada en juzgar a individuos, entre otras cosas. Paulatinamente, este tribunal iría desarrollándose y asumiendo nuevas líneas de acción. La segunda se refiere a la ampliación de la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia. Actualmente, como ya se ha dicho, la jurisdicción de esta Corte está limitada a contadas categorías de casos, y solo las naciones tienen capacidad para presentar sus demandas. No obstante, una medida muy factible sería otorgar el derecho a interponer demandas ante la Corte a otros organismos de las Naciones Unidas. En esta línea de

.....

21 Para un ver un análisis detallado de la Corte Penal Internacional, ver: Begoña Casas Sierra, «La corte penal internacional: ¿un modelo válido en el siglo XXI?», *Documento de opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 8 de junio de 2017.

ampliar la jurisdicción cabría la consolidación de la fuerza internacional a la que se hizo referencia cuando se abordó el trabajo del Consejo de Seguridad. Esa fuerza, para que los dictámenes del Tribunal —en cualquiera de sus modalidades— tengan efecto, debería contener un cuerpo que trabajase de cerca con el Tribunal, aunque dependiera del ejecutivo —en el Consejo de Seguridad—. Así, las sanciones no caerían en saco roto ni serían palabras huecas. Este asunto es importante, ya que la credibilidad de y confianza en el funcionamiento de una institución se menoscaban cuando se observa de forma recurrente que sus acciones no tienen peso ni influencia real. La faceta más realista de este análisis es que nada de esto se puede acometer sin cierta capacidad de fiscalización. La ONU es dependiente de la contribución voluntaria de sus miembros. Por ello, no tiene fiscalidad autónoma que le permita tener un ejército que monopolice la violencia, ni hacer avances sólidos como los que se dieron en la Edad Media para que emergiera un poder central que pudiera mediar efectivamente ante conflictos. Episodios violentos y conflictos enquistados se beneficiarían sobremanera con estas reformas que no dejarían impune a ningún individuo ni Estado culpables de crímenes contra la humanidad²².

Otra serie de medidas tiene que ver con la coordinación general de la organización. La ONU cuenta con seis organismos y estos, como Koffi Annan señaló en su propuesta de reformas estructurales presentada en julio de 1997 en el documento *Renovación de las Naciones Unidas: un Programa de Reforma*, no gozan de mucha coordinación²³. Una institución internacional que aspire a servir de mediador, pacificador y promotor de la justicia social requiere agilidad y coordinación precisa. Algunos organismos como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, por ejemplo, han cobrado tanta autonomía que casi se consideran instituciones aparte. Solo envían reportes a la Asamblea General y al Consejo Económico y Social. Estas dos instituciones, por muy fuertes que sean, deberían servir dentro del marco que el Consejo Económico y Social ha creado para promover el desarrollo social y económico de los pueblos del mundo, en especial, de los menos favorecidos. El Consejo Económico y Social también debería tener cierto peso a la hora de redefinir el sistema económico internacional.

La urgencia de esta tarea se evidencia actualmente por el descontrol del sistema financiero internacional. Es curioso observar cómo un sistema social, supuestamente creado por el hombre para su servicio, ha adquirido vida propia. Se escucha decir a los economistas, presidentes y analistas «el mercado está intranquilo», «hay que calmar a los mercados», «tenemos que hacer sacrificios», «hay que generar confianza en los mercados», como si estos fueran los dioses griegos cuyas pasiones habría que apagar mediante ofrendas. Pareciera que estamos ante la materialización de aquella «colonización del mundo de la vida» por el sistema económico a la que aludía Habermas

22 Por lo demás, habría que definir claramente los criterios para que un caso sea considerado crimen contra la humanidad.

23 www.un.org/spanish/docs/cover.htm.

hace ya varias décadas y que forma parte, en realidad, de la pesadilla vislumbrada por los teóricos de la Escuela de Frankfurt. Es por ello que muchas editoriales vuelven a publicar las obras de Marx afirmando la vigencia de sus análisis. En otros términos, si tomáramos las tesis funcionalistas y aceptáramos como válida la lectura de la sociedad en clave de sistemas diferenciados con lógicas autónomas, diríamos que las lógicas que rigen el sistema de la economía se están imponiendo en otros sistemas sociales como los sistemas educativos, culturales, políticos, mediáticos e incluso familiares²⁴.

Como el mismo Koffi Annan señaló, la institución de las Naciones Unidas debería ser repensada de forma integral, especialmente la función de la Secretaría General, para la cual él demandaba más autonomía. Quizá la visión expuesta antes de un Gobierno mundial con un poder legislativo internacional (la Asamblea General), un ejecutivo de la misma índole (el Consejo de Seguridad) y un Tribunal Universal de Justicia, con una Fuerza Internacional a su servicio y una plétora de organismos bien enfocados para las distintas líneas de acción pertinentes, sería un buen horizonte, por muy lejano que se divise. Este Gobierno tendría como función regular las relaciones entre naciones, preservar la paz, la justicia y promover la prosperidad mundial, con un modelo sostenible, a todos los niveles y en todas las regiones y culturas del globo. Este Gobierno no menoscabaría la autoridad y el poder de los Estados nacionales, quienes serían árbitros y garantes de las mismas funciones dentro de sus territorios, sino que coordinaría sus acciones para que el orden mundial fuera armonioso.

De nuevo, lo afirmado en el párrafo anterior no elude la comprensión de que la complejidad de los asuntos sociales, y más aún en el ámbito global, requiere de formas de administración novedosas, no tradicionales ni tan jerarquizadas y centralizadas — como refleja el cambio de paradigma del gobierno a la gobernanza al que haremos referencia con posterioridad—, pero en el orden internacional parece no haber una estructuración consistente que pueda orquestar legítima y coordinadamente la pléyade de actores y de procesos en marcha. Parece requerirse un sistema global, aunque sea flexible, híbrido, horizontal o multinivel, orgánico pero, en definitiva, al servicio del hombre.

Por último, en esta sección de medidas y dificultades estructurales cabe mencionar la importancia de ganarse la confianza de una sociedad civil emergente. Parece apropiado afirmar que el horizonte de referencia de cualquier institución de gobierno ha de ser el avance de la civilización humana. Pero este objetivo es irrealizable sin la

24 Para una exploración más profunda de la forma en que las lógicas de la economía se han impuesto en los diferentes subsistemas sociales, ver: Michael Karlberg, *Beyond the culture of contest: from adversarialism to mutualism in an age of interdependence*, George Ronald, Oxford, 2004; Sergio García, «Un cuestionamiento de las bases conflictuales del debate contemporáneo» en *Journal of the Sociology and Theory of Religion*, Vol. 1, 2016, pp. 171-190 (<http://sociologia.palencia.uva.es/revista/index.php/religion/article/view/140>).

participación inteligente e inspirada de la sociedad civil. La comunidad cuyo aprecio ha de ganarse la ONU es el conjunto de la humanidad. Parece que la gente común se ha mantenido bastante alejada de las instituciones internacionales debido, entre otras cosas, por un lado, a los estamentos intermedios que le separan —a la gente— de la esfera internacional y, por otro, al tratamiento un tanto escéptico que los medios de comunicación han dado a estas instituciones. Los canales que permiten que la sociedad civil se conecte con esta esfera internacional parecen ser las organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil. Crear conciencia sobre la relación de dependencia que ha de existir entre las gentes del mundo y las instituciones internacionales es vital para progresar hacia el establecimiento de un nuevo orden internacional. El ejercicio de la autoridad de las instituciones internacionales ha de templarse con el deber de hacerse acreedoras de la confianza y el respeto sincero por parte de las personas a las que pretenden gobernar, y con el requerimiento de consultar abiertamente, en el mayor grado posible, con todos aquellos cuyos intereses se vean afectados.

Si esto ocurriera, las personas exigirían a sus Gobiernos que aumentaran el apoyo a estas instituciones internacionales que, debido a su mayor influencia y poder, estarían en mejor condición para acometer ciertas tareas que exigen un esfuerzo global. Esto no supone homogeneizar los intereses particulares o de grupo, que pueden diferir, sino reconocer que hay espacio para la compatibilidad y que existen ciertos intereses globales que están por encima de los particulares.

Por ejemplo, la prosperidad económica de una familia o de una empresa, siempre ha de estar subordinada al respeto del medio ambiente porque si este se deteriora, en el medio plazo todos sufrirían las consecuencias, e incluso ese mismo crecimiento económico al que aspiraba la empresa o familia se resentiría. Es para salvaguardar esas áreas de interés colectivo, o en otras palabras, para abordar las «amenazas colectivas», que las instituciones internacionales serían requeridas.

Más en concreto, las Naciones Unidas, en su empeño por acercarse a la población y por mejorar las condiciones del mundo podrían acometer cuatro grandes tareas:

1. Promover el desarrollo económico y social. Se podría lanzar una campaña decisiva para cumplir los objetivos de desarrollo sostenible 2030.
2. Defender los derechos humanos desarrollando mecanismos para su implementación y para sancionar a los Estados que no los cumplan.
3. Mejorar la condición de la mujer. En virtud de la opresión que durante milenios ha sufrido la mujer, con la consecuente imposibilidad de desarrollar todo el potencial latente en este segmento de la sociedad mayoritario y el desperdicio de la energía necesaria para el avance de la civilización, se trataría de lograr que las ellas se establezcan en todos los estamentos de la totalidad de sociedades.
4. La promoción de programas educativos basados en principios morales. Gran parte de los problemas actuales más graves como la crisis económica, la

corrupción, la delincuencia, el fanatismo, el materialismo, la desintegración familiar y el consumismo sinsentido son producidos —o, al menos, nutridos— por cierto vacío moral. Cultivar aquellos aspectos éticos comunes contenidos en las grandes tradiciones religiosas y que constituyen los cimientos de la civilización parecería prioritario. De esta línea de acción se desprenden dos posibles áreas de intervención, a saber, el desarrollo de un currículum sólido para las escuelas, y la promoción del ya creciente movimiento de diálogo interreligioso²⁵.

Dificultades conceptuales

Además de problemas estructurales, el funcionamiento de la ONU se ve lastrado por algunas concepciones teóricas y filosóficas sobre las que se fundamenta, que sostienen el orden internacional actual y que por tanto impregnan el sistema de seguridad colectiva —aunque de forma invisible—. Estos planteamientos de fondo rara vez son cuestionados, especialmente algunos de ellos, pero afectan profundamente a la eficacia del sistema. Es menester recordar que el pretendido valor de este ejercicio de revisión no es teórico, sino pragmático. No se aspira a analizar pormenorizadamente las diferentes teorías acerca del poder o del conocimiento; ni mucho menos a elaborar una nueva teoría acerca de cualquiera de estos conceptos. La pretensión es vislumbrar algunas de las implicaciones prácticas de estos planteamientos que influyen en las políticas y la organización de la sociedad pero que se mantienen ocultos. La razón para emprender este análisis más profundo es haber observado que algunos de los problemas más serios que impiden al sistema de seguridad colectiva de la ONU funcionar eficazmente, aunque parezcan estructurales, responden a algunos planteamientos de fondo muy difícilmente franqueables a no ser que se revisen. Algunos de estos los enumero a continuación:

- a) La justicia, a pesar de ser un principio muy valorado, no es un principio que se integre en la configuración del sistema de seguridad colectiva. Su manifestación más inmediata es la constitución del Consejo de Seguridad, pero tiene muchas otras implicaciones. Una de ellas es la tensión existente entre lo que algunos denominan «orden iure» versus «orden de facto» y que supone que si un país puede imponer su ley por la fuerza, prefiere no atenerse a los principios del derecho internacional.
- b) El conflicto y la competición considerados medios necesarios para poder progresar.

25 La religión y su función en la sociedad moderna es un tema que suscita mucho debate. La teoría de la secularización parecía no permitir observar fenómenos profundos que se iban gestando en las bases de la sociedad. Para ahondar más en la compleja relación entre la religión y la sociedad moderna, véase: Ignacio Sánchez de la Yncera y Marta Rodríguez Fouz (eds.), *Dialécticas de la postsecularidad. Pluralismo y corrientes de secularización*, Anthropos, Barcelona, 2012; Sergio García Magariño, *Gobernanza y religión*, Editorial Delta, 2016, prólogo.

- c) El interés nacional como principio rector de las relaciones internacionales. Esto hace que se den discursos y actuaciones de doble moral. El orden internacional aspira a ser legítimo, por lo que utiliza los derechos humanos y la democracia como sus banderas, pero el que no se sigan los mismos criterios a la hora, por ejemplo, de intervenir en un país o en otro donde las situaciones parecen ser las mismas, hace ver que no son los principios los que rigen el orden internacional. Este punto es uno de los mayores lastres de cara a legitimar el mismo sistema de seguridad colectiva, ya que se le acusa de servir a los intereses de los poderosos.
- d) El poder de las multinacionales frente a los Gobiernos. En una época en la que el comercio se ha globalizado, la economía se ha globalizado, la cultura se ha globalizado, la comunicación se ha globalizado, la tecnología se ha globalizado, así como la delincuencia, el terrorismo o la degradación medioambiental, la política no lo ha hecho. ¿Cómo regular un mundo globalizado sin políticas globales?
- e) La soberanía nacional ilimitada como elemento incuestionable. Sin una revisión conceptual que nutra las formas de hacer política internacional por parte de los Estados, que considere la subordinación del interés nacional al global como motor del sistema internacional, muy difícilmente —casi imposible— se podrá responder a las cuestiones de alcance global.
- f) El «cortoplacismo» en la gestión de los asuntos públicos. La manera en que se ejercita hoy día la democracia partidista está haciendo que primen los planes a corto plazo sobre los de medio y largo alcance. Esto es debido a que rara vez suele haber una continuidad en las políticas cuando hay cambios de gobierno. Además, la necesidad de recurrir a propuestas electoralistas impide que cuaje una visión a largo plazo independiente de estas expectativas. Asuntos como el cambio climático, la remodelación del sistema económico, la transformación de los modelos energéticos, la eliminación de la pobreza o la respuesta ante el crimen transnacional organizado exigen estrategias a largo plazo difíciles de articular en el clima político imperante.
- g) Muy íntimamente vinculado al tema anterior está el rol de los medios de comunicación y de la opinión pública en la política. Esta cuestión, sin duda, es una victoria de la democracia. Sin embargo, ha derivado en un círculo que, a mi entender, obstaculiza la Administración pública. Los medios de comunicación privatizados han encontrado que, para ganar audiencia, y por tanto contratos publicitarios, necesitan introducir contenidos que enfatizen el conflicto, la violencia, el sexo y la crítica. Pero esta tendencia produce imágenes del mundo, miedos y sensaciones que no tienen por qué corresponderse con la situación real de la sociedad y que afectan a la percepción de la gente sobre las cuestiones más apremiantes que a la postre determinarán la agenda pública. Esto hace, como dice Cass Sunstein²⁶, que el análisis de los problemas reales, con su consecuente estudio de costos-beneficios, sea inexistente, pudiéndose producir en el abordaje de problemas minúsculos, pero

26 Cass Sunstein, *Riesgo y razón. Seguridad, ley y medio ambiente*, Katz, Buenos Aires, 2006.

magnificados por los medios, unas consecuencias mucho más perjudiciales que las del problema inicial.

- h) La fragmentación quizá haya sido fruto de una concepción mecanicista de los sistemas sociales y de la especialización llevada al extremo, pero dificulta la implementación de un sistema de seguridad colectiva que exige gran coordinación. Las Naciones Unidas son un buen ejemplo de ello, ya que la conexión entre sus seis organismos y sus respectivas agencias es muy pequeña. Además, no solo hay desconexión y descoordinación, sino que, en ocasiones, la ya mencionada tendencia al conflicto hace que las diferentes agencias y organismo se vean compitiendo por imponer sus visiones o conseguir algunos recursos.
- i) El materialismo predominante hace que la cuestión de los principios y de los valores se vea como un aspecto secundario. Sin embargo, si no se adopta un enfoque que explore con rigor explícitamente aquellos valores y principios que favorecen los procesos de desarrollo, así como las cosmovisiones que nutren ciertas prácticas sociales, se dejará de lado un aspecto de la vida social que tiene repercusiones significativas en los sistemas sociales que se generan.

Cada una de estas nociones requeriría un análisis profundo para intentar desvelar el proceso mediante el cual ciertos conceptos, ciertos constructos sociales, se han naturalizado tanto que se dan por supuesto y aparecen en forma de hechos. Quizá el estudio sobre la «reificación» de Lukács que rescató recientemente Axel Honnet²⁷ puede ayudar a entender este problema. Algunas de las nociones más problemáticas son las vinculadas a la condición humana, a la naturaleza de la sociedad, a la consolidación de la competición y el conflicto como ejes de articulación social, a cierto apego a la soberanía nacional ilimitada, al interés nacional como fundamento de las relaciones internacionales y a la relación entre el conocimiento y el poder. Sin embargo, por motivos de espacio, se deja esta revisión profunda para un trabajo posterior que se publicará a finales de año sobre el Consejo de Seguridad de la ONU.

Del gobierno a la gobernanza

Cualquier análisis serio del sistema de seguridad colectiva en la actualidad no podría cerrar los ojos a las transformaciones tan profundas que se han dado en las sociedades contemporáneas, transformaciones que han hecho que la administración de los asuntos humanos se haya vuelto extremadamente compleja. La realidad social actual es, valga la redundancia, asombrosamente más compleja que la de mitad del siglo XX cuando se configuró el sistema de seguridad colectiva. Basten algunos ejemplos para ilustrar esta idea.

.....

27 Axel Honneth, *Reificación: un estudio de la teoría del reconocimiento*, Katz, Buenos Aires, 2007.

La sociedad civil es mucho más activa, está organizada y tiene un acceso al conocimiento mucho mayor que antes; las nuevas tecnologías, además de poner en contacto a diferentes actores, están permitiendo modelos de participación social novedosos; el Estado del bienestar que se quería construir tuvo su clímax y parece estar actualmente en crisis; la economía ha adquirido un protagonismo sin par en la vida colectiva y la economía financiera ha crecido de manera desproporcionada; los sueños democráticos y la juventud y vigor de la organización política ha derivado en algunos países en políticas partidistas donde la población considera a la clase gobernante como uno de sus problemas más graves; los medios de comunicación han adquirido una capacidad de influencia deslumbrante e impensable hace unas décadas; en definitiva, las formas de gobernar los asuntos humanos no pueden seguir siendo las mismas.

Con anterioridad, construyendo sobre los postulados de Martin Albrow en *The Global Age*, se señaló que el mundo de hoy estaba experimentando unas transformaciones de calado tal que podrían estar inaugurando un cambio de época. Estas alteraciones estaban afectando a todas las esferas del quehacer humano, ya sea en el plano económico, cultural, político, social o tecnológico. Los esfuerzos por establecer un sistema de seguridad colectiva, por tanto, podrían ser vistos como un indicador, en el plano político, de las tensiones de ese cambio. Sin embargo, la adaptación a esta nueva coyuntura en materia política estaría siendo más lenta de lo deseado.

En esta misma línea, algunos autores sostienen que en el ámbito de la política debe darse un cambio de perspectiva desde el gobierno hacia la gobernanza. Pero este giro no se debe a un cambio terminológico, sino que el concepto de gobernanza, como señala el profesor Daniel Innerarity, contiene «todas las reflexiones que están en el origen de ese cambio de perspectiva»²⁸. A continuación se sobrevolarán algunas ideas relacionadas con este cambio para concluir con las implicaciones que ello tiene en los esfuerzos por establecer un sistema de seguridad colectiva representado por la ONU.

Los cambios del mundo contemporáneo parecen estar afectando a la política de forma radical. El citado profesor Innerarity se atreve a decir que este proceso de transformación social interpela a la política como lo hicieron hace cuatrocientos años aquellos cambios sociales que estuvieron en el origen de los modernos Estados nacionales²⁹. Por tanto, no estaríamos hablando de una moda o de pequeñas alteraciones del orden establecido, sino de un proceso de transformación que desafía la misma identificación de los problemas y, evidentemente, la forma de hacer política. No se trata, yendo más allá, solo de definir bien los problemas sociales, sino de innovar en la misma forma de hacer política.

28 Daniel Innerarity, «¿Qué es eso de la gobernanza?», en *Tiempo de Paz*, nº 100, primavera, 2011, pp. 228.

29 *Ibidem*.

Innerarity aglutina la crisis política en tres grupos de problemas:

- a) La política no hace bien aquello para lo que estaba prevista.
- b) Muchos de los problemas actuales son globales y no encuentran un nivel de decisión institucional adecuado o legitimado. Las tendencias apuntarían a lograr un modelo equivalente al Estado pero a nivel internacional, pero ya que esto no se puede considerar hoy día así, se ha convenido en denominarlo «gobernanza global».
- c) En el nivel más inquietante, no se están buscando nuevas soluciones para problemas conocidos, sino que se necesita identificar bien estos problemas, lo que exige una forma nueva de pensar y de actuar: la irrupción de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación han alterado la forma del espacio público, el nivel de conocimiento de la sociedad actual hace que las personas no acaten ciegamente la voz de los expertos, la dimensión global de la política va más allá de las tradicionales relaciones internacionales, etc.

Como se puede inferir con facilidad, el nivel de innovación política que atañe en este análisis del sistema de seguridad colectiva y de la reforma de la ONU es el de la gobernanza global. No obstante, cabría seguir ahondando un poco más en la noción de gobernanza, ya que rara vez se explica. En el sentido más amplio, la gobernanza alude a un cambio profundo en la acción social y las formas de gobierno de las sociedades contemporáneas que se sitúan en un entramado configurado por el Estado, el mercado y la sociedad civil —entidades que ya no pueden pensarse separadamente—, y en un contexto más amplio de globalización e interdependencia. Gobernar los asuntos de un mundo tan complejo y reticular como el de hoy requiere modalidades cooperativas, y no tanto jerárquicas basadas en la soberanía. De hecho, en muchos ámbitos políticos se han disuelto los límites del Estado tanto frente a su sociedad nacional como ante el marco internacional.

El profesor Innerarity sostiene que la idea de gobernanza surge «como respuesta a la constatación del agotamiento de la jerarquía como principio ordenador³⁰» de las sociedades que se han vuelto inteligentes, donde los procesos son circulares, donde las redes sociales tienen un papel importante, donde no se pueden prever todas las consecuencias de las decisiones, donde la sociedad civil informada no acepta fácilmente decisiones tomadas de manera jerárquica, donde hay brotes de deseos de autogobierno, donde existen nuevos actores sociales que aspiran a tomar parte en los procesos de gobierno... Un mundo así necesita una gobernanza horizontal y multinivel que coordine diferentes agentes políticos y sociales, y demanda instrumentos más complejos como la reciprocidad, la confianza y la reputación. En palabras de este mismo filósofo:

30 *Ibidem*, p. 232.

«Si el concepto de gobierno está centrado en el Estado como sujeto que dirige, el de gobernanza amplía la perspectiva hacia la realidad social y política. La gobernanza parte del principio de que la solución de los problemas sociales no se lleva a cabo exclusivamente a través de una autoridad suprema sino también mediante la acción expresa de diferentes actores y organizaciones. Con el concepto de gobernanza se supera la idea de una estricta separación entre sujeto que dirige y objeto dirigido. Ningún poder nada en un espacio vacío sin fuerzas capaces de actuar sobre él, de contradecirle y modificarle. Cuando el sistema que ha de controlar es también y al mismo tiempo el sistema controlado, la idea de un control unilateral resulta algo obsoleto, como ilustra la metáfora del termostato al que apela Batenson para mostrar que no termina de estar claro quién manda sobre quién. La forma de poder que mejor reduce la complejidad consiste en no necesitar imponer, configurando formas de condicionamiento mutuo, que renuncian a la unilateralidad o la amenaza³¹».

Por poner el ejemplo práctico de la planificación urbana, investigadores como Judith Innes y David Booher observan que, en una realidad tan compleja, fragmentada y diversa como la de hoy, donde existen grupos organizados que persiguen sus propios intereses, donde es difícil incluso ver de manera holística la realidad social sobre la que se planifica, el modelo de planificación tradicional de definición de objetivos y establecimiento de medios gracias a una red de expertos ya no es eficaz. Estos autores, en su deseo de contribuir a la innovación del pensamiento político al que Innerarity hacía referencia, proponen una teoría de la racionalidad colaborativa, inspirándose en las ideas de Habermas (especialmente en su teoría de la acción comunicativa) y de Dewey (su concepto de la comunidad que investiga), en la que diferentes grupos dialogan, extraen percepciones de la ciencia acerca de la realidad sobre la que actuar, pero también de sus propias experiencias, tratan de llegar a consensos entre los grupos y así realzan su capacidad y confianza para abordar problemas cada vez más complejos. Se basan en muchos estudios de caso para ilustrar esta idea, pero quizá sea el caso de Sacramento en California el más paradigmático, donde la planificación en relación al suministro de agua se tornó extremadamente compleja y ningún Gobierno central lograba satisfacer a todos los grupos. Fue finalmente mediante este tipo novedoso de planificación que se pudo lograr un avance significativo. Según ellos, la Administración pública habría de experimentar también una transformación de esta índole para fomentar este tipo de planificación y de consultas³².

La gobernanza, además, ya se está implementando en otras áreas globales, como, por ejemplo, en la que Peter Drahos denomina gobernanza del conocimiento³³, refiriéndose en realidad a la red internacional de oficinas de patentes que trabajan por todo el

31 *Ibidem*, p. 233.

32 Judith Innes y David Booher, *Planning with complexity: an introduction to collaborative rationality for public policy*, Routledge, New York, 2010.

33 Peter Drahos, *The Global Governance of knowledge: patent offices and their clients*, Cambridge University Press, New York, 2010.

mundo en cooperación, tanto entre aquellas establecidas en países económicamente más fuertes como con las de países con economías y sistemas sociales más frágiles.

Acercándonos a las implicaciones de este giro para establecer un sistema de seguridad colectiva, Anne Marie Slaughter afirma que los procesos sociales actuales solo pueden manejarse globalmente. Sin embargo, existe una paradoja: se necesita más gobierno a escala global y regional, pero no se quiere que los centros de toma de decisiones y de poder coercitivos se encuentren tan lejos de las personas a las que pretenden servir. El dilema, por enunciarlo en otros términos, sería: las instituciones son necesarias para la vida humana, pero son peligrosas porque se concibe que son opresivas. Ya se hizo un guiño muy breve a esta tensión en el subapartado anterior, en el análisis de algunos supuestos y concepciones subyacentes, rara vez cuestionados, y que dificultan el proceso de configuración del sistema de seguridad colectiva, tal como la equiparación del poder y la dominación. Para trascender esta paradoja, la autora propone la gobernanza en redes.

La solución que plantea para la gobernanza no es una que adjudique a los actores civiles un papel predominante, ya que ellos pueden tener sus propias agendas diferentes al bien común, sino que recurre a los oficiales del gobierno de las diferentes áreas y les pone a consultar a diferentes niveles de manera un tanto fragmentada pero supuestamente coordinada. Su visión de la gobernanza, como se puede observar, difiere de la de Daniel Innerarity, pero lo interesante no es definir conceptualmente la gobernanza sino extraer percepciones de diferentes enfoques para ver cómo mejorar el sistema de seguridad colectiva y, por lo tanto, la ONU.

Para Slaughter, en el mundo de hoy ha habido tres grandes cambios conceptuales:

1. De lo nacional a lo global.
2. Del gobierno a la gobernanza.
3. Del Estado unitario al Estado desagregado. Los dos primeros, asevera, son claros, pero el tercero parece no haberse entendido muy bien y ahí se centraría su propuesta.

El Estado se ha fragmentado y muchas de las decisiones globales más importantes no las toma el Gobierno en sí, sino que se adoptan en las redes internacionales y autónomas de ministros de economía, de asociaciones de jueces, de agrupaciones de legisladores y de conglomerados de reguladores, por hacer mención de algunas. Debido a esta fragmentación del Estado, defiende que lo óptimo sería la creación de redes globales formales intergubernamentales, no de Estados, sino de jueces, legisladores y reguladores. Esta sería para ella la forma de gobernanza más apropiada, siempre aspirando a la justicia. Los legisladores, jueces y demás oficiales públicos podrán, a su vez, crear sus propias organizaciones transnacionales. Y estas redes gubernamentales podrían entrar en contacto con esas otras redes no gubernamentales, para articular mejor su trabajo.

En algunos casos excepcionales, los Gobiernos podrían decidir instaurar instituciones supranacionales, pero solo en algunos casos³⁴.

Los planteamientos de Slaughter tienen algunos problemas. Este tipo de gobernanza, seguramente, por sí sola, no podría alcanzar la coherencia necesaria para articular los asuntos de un mundo complejo pero interconectado. Además, y más grave aún, generaría una fragmentación todavía mayor de la aludida someramente antes y a la que David Bohm atiende con tanta brillantez. No se puede regular un mundo de manera descoordinada, como si cada esfera social fuera absolutamente independiente de la otra y no hubiera posibilidad de intervenir en ellas desde la política. Así como la diferenciación funcional de los subsistemas sociales parece haber sido una de las lógicas de las sociedades modernas, la creciente interacción entre los subsistemas y la difuminación de estas fronteras también comienza a hacerse sentir. No hace falta demostrarlo recurriendo a términos tan manidos como la sociedad líquida, la *desdiferenciación* y otros vocablos parecidos. Además, sostener que todo grupo social busca solo sus propios intereses y que no se pueden confiar los asuntos públicos en ninguno de ellos, refleja una desconfianza hacia la sociedad civil que amenaza la cohesión social. No obstante, las ideas presentadas por la autora sirven al propósito mayor de incrementar la comprensión del enfoque novedoso que supone la gobernanza.

Mirándola desde otro prisma, la seguridad colectiva podría ser vista en términos de gobernanza de los riesgos globales. En esta línea y siguiendo la explicación que se ha presentado acerca de las reflexiones sobre la gobernanza, se podría decir que los esfuerzos por gobernar los riesgos globales³⁵ exigen la coordinación de diferentes organismos, tanto institucionales como civiles, de enfoques multinivel y reticulares, y de empeños heurísticos por comprender e identificar la naturaleza, causas y manifestaciones de dichos riesgos que desafían las formas tradicionales de abordar este tipo de fenómenos que, de hecho, nunca antes han existido. Hasta ahora, el análisis se había centrado en el rol de las Naciones Unidas, en especial del Consejo de Seguridad, como especie de institución pública principal responsable de la seguridad. La reforma de esta estructura institucional de por sí ya es asombrosamente compleja, y es crucial mejorar su funcionamiento y organización debido a la cantidad de defectos que contiene. Pero con estas reflexiones sobre la gobernanza la cuestión se vuelve todavía más compleja ya que, probablemente, aun implementando todas las reformas y ajustes al sistema de Naciones Unidas que se han señalado, esta institución por sí sola no podría tampoco responder a tamaño desafío.

34 Anne Marie Slaughter, *A new world order*, Princeton University Press, New Jersey, 2004.

35 El concepto «gobernar los riesgos globales» se ha tomado prestado del libro editado y publicado en abril de 2011 por el político Javier Solana y el filósofo Daniel Innerarity: *La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales*, Paidós, Barcelona.

Extrayendo algunas percepciones del enfoque de la gobernanza y aplicándolas a los riesgos globales, podrían ser necesarios algunos mecanismos extra. Por un lado, esos nuevos actores como la sociedad civil organizada, los grupos religiosos que aspiran a influir en las políticas públicas y los medios de comunicación, por mencionar algunos, deberían encontrar un espacio en los procesos de toma de decisiones, de identificación de los problemas y de comunicación de los resultados. De esta forma, lo tratado en los niveles internacionales estaría más cerca de la gente y gozaría más fácilmente de legitimidad. Al mismo tiempo, en vez de tomar decisiones en un lugar central jerarquizado, se podrían abrir espacios en diferentes niveles —locales, nacionales, regionales— para diferentes grupos, con el fin de debatir los asuntos relacionados con las amenazas a la seguridad colectiva —o, en otros términos, con los riesgos globales—, con las vías de actuación, con los resultados de las diferentes medidas y con otro amplio abanico de cuestiones. La ONU sería la encargada de orquestar estas reuniones y debates.

Antes de finalizar este subapartado acerca del enfoque de la gobernanza y de pasar a la siguiente sección, se comparten dos aclaraciones y una última reflexión interrelacionadas. La primera tiene que ver con lo que la ONU considera el elemento central de la seguridad colectiva, a saber: la identificación de amenazas. Todo el sistema de la ONU conectado con las amenazas, aunque intente eludirlo, es de carácter reactivo. El principio de seguridad colectiva, y el sistema que pretende encarnarlo, aunque nace de forma reactiva (evitar una tercera guerra mundial o evitar el fantasma de la guerra en las relaciones internacionales), hoy día podría depurarse de esos tintes relacionados con el miedo y la amenaza, y convertirse en el sistema internacional que pretende responder de forma concertada a aquellos asuntos que conciernen a la humanidad como colectivo y que ya no pueden abordarse desde el ámbito nacional. Aunque es cierto que muchos asuntos —desafortunadamente— están conectados con amenazas, verlo solo desde este ángulo supone vivir en un estado de alerta y esto no favorece, tal como Cass Sunstein también reconocía, una toma de decisiones sensata que tenga en cuenta eficazmente la relación costes-beneficios.

La segunda aclaración, vinculada a primera, es que, aunque analizar la seguridad colectiva desde la perspectiva de gobernar riesgos globales pueda ser útil para la comprensión, sigue teniendo el mismo cariz de desasosiego. El riesgo es algo de lo que se habla constantemente. Algunos autores, como Ulrich Beck, denominaron la sociedad actual como la sociedad del riesgo. Seguramente sea cierto que el riesgo juega un papel importante en la toma de decisiones en un mundo donde muchas de las consecuencias de esas decisiones no se pueden prever, donde la dosis de incertidumbre es siempre alta, y donde la técnica y la voz del experto no van a poder sentar la última palabra. No obstante, el mundo no solo encierra riesgos. También existen oportunidades. Los esfuerzos por construir una sociedad global mejor y más segura, por establecer instituciones internacionales justas, representativas y legítimas, y por propiciar condiciones sociales y económicas más armoniosas no pueden enmarcarse en un simple «gobernar los riesgos globales». Este enfoque, aun considerándolo novedoso

y en cierto sentido útil, ya que trasciende las perspectivas de seguridad de carácter más defensivo, sigue pareciendo reactivo y quizá algo funambulesco, ya que los riesgos parecen ser objetos malabares que hay que saber dominar.

Por último, una reflexión en torno a otras dos consecuencias del miedo generalizado. El miedo es siempre un buen aliado de los motivos ocultos y de las justificaciones. Los regímenes totalitarios siempre han sido diestros a la hora de centrar la atención de la población en un enemigo o en una amenaza que puedan generar terror, para así justificar su existencia y sus políticas. La guerra contra el terror se ha aprovechado también de este clima y parece haber producido un retroceso en algunos casos en materia de derechos humanos. La segunda consecuencia se conecta con los beneficiarios del miedo. Es sabido que alrededor del miedo se han generado muchos negocios lucrativos. No son negocios ilegales basados en el crimen, sino empresas de armas, de seguridad, de alarmas y un sinfín de productos que explotan la sensación de miedo generalizado, suscitándola incluso en sus campañas publicitarias para vender sus productos. Poner al miedo de moda e instrumentalizarlo puede generar empleo e ingresos, pero a costa de libertad y tranquilidad.

El nuevo secretario general ante la necesidad de reformas de la ONU

¿Qué quiere y puede hacer el nuevo secretario general? Esta última sección del análisis, para responder a la pregunta expuesta, será mucho más corta y adoptará un tono algo más liviano y exploratorio puesto que el tiempo transcurrido desde el nombramiento del nuevo secretario general no es muy largo —siete meses— y las certezas de lo que va a hacer y puede hacer son casi inexistentes.

Antonio Guterres asumió formalmente su mandato como secretario general de la ONU el 1 de enero de 2017, tras haberse hecho una campaña global en favor de una primera candidatura femenina y profiriendo una alocución dirigida a los líderes del mundo en la que hacía un llamamiento en favor de la paz. Su antiguo cargo de Alto Comisionado de la ONU para los refugiados le había hecho bien consciente de la tragedia que el mundo venía viviendo en los últimos años, unos años cuyo número de desplazados forzados por la violencia, tal como se expuso en la primera sección de este análisis, se elevaba hasta una cifra similar a la de la segunda guerra mundial.

Heredó de su predecesor Ban Ki-moon: la guerra de Siria y el problema de los refugiados; la reforma del Consejo; los múltiples escándalos de Haití, como el caso del cólera contagiado por soldados; episodios de violencia sexual de los cascos azules; un contexto de cambio geopolítico marcado por la elección de Trump y su cambio de actitud frente al Consejo, Cuba, Israel, la OTAN, Rusia; etc.

Ante esta situación, ¿Qué se puede hacer? Guterres sabe que la ONU, 72 años después de su formación, sigue estando sesgada, principalmente en lo que respecta a la

configuración y funcionamiento del Consejo de Seguridad. Los ganadores principales de la segunda guerra mundial no solo tienen el privilegio del Consejo, sino que forman parte de los puestos clave más importantes de la Secretaría. A pesar de la consciencia de reformar la ONU, ¿Qué puede hacer un secretario general?

Un desafío grande de la ONU al que no se ha hecho mención en este trabajo son los casi cincuenta programas que contiene y que no aparecen en la Carta: el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Organización Mundial para la Salud, UNICEF, la Organización Mundial del Trabajo, UNESCO... Cuando se habla de la ONU, tal como se ha hecho en este artículo, la gente piensa en el Consejo de Seguridad y en las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz. Pero la mayor parte del trabajo de la ONU se da en estos programas y entidades nuevos que han surgido y que no han sido absorbidos por la Secretaría, aunque podían haberlo sido, algo que hubiera reducido costes y mejorado las labores de coordinación. Este cambio es casi tan fundamental como reformar el Consejo.

La ONU tiene aproximadamente 85.000 funcionarios, distribuidos entre la Secretaría y los Organismos independientes. Esto supone la sexta parte del personal trabajando para la Volkswagen, por poner un ejemplo. El presupuesto es de 2.700 millones de dólares para la Secretaría y 23.000 millones para el resto de organismos y programas, una décima parte de la Volkswagen. En cuanto a lo militar, los cascos azules no son funcionarios de la ONU, sino militares de los países miembros. Las sanciones a los Cascos Azules se las imponen los Estados —si lo desean—. Hay 6.000 soldados bajo la bandera de la ONU con 8.000 millones de presupuesto, por lo que montar una operación parece una tarea harto compleja, suponiendo que el Consejo de Seguridad haya logrado llegar al consenso sobre el curso de acción pertinente ante un caso. En tal contexto, se tardan 6-8 meses de media, tras la resolución del Consejo, para montar la operación. Esta es la razón por la que se dice que Kofi Annan señaló: «somos el único equipo de bomberos que tiene que esperar a que se produzca un incendio para comenzar a pensar si necesitamos un camión para apagar fuegos».

Dentro de esta tesitura, se pueden ver otras razones por las que EE. UU. ha optado por la acción unilateral. Como mucho, EE. UU. decide y actúa y, posteriormente, pasa la iniciativa al Consejo de Seguridad para que la avale, como ocurrió con Irak. ¿Puede hacer algo Guterres para solventar esto? ¿Puede un secretario general contribuir a la reforma del Consejo o solventar el problema de la burocracia de la ONU que hace que el tiempo medio para contratar a alguien sea de 250 días? Es cierto que la transparencia y la democracia en los procedimientos de la ONU son altas y que los casos de corrupción —a pesar de haberlos tenido— son anecdóticos, pero los costes operativos también son muy altos para unas tareas que requieren de por sí una ingente cantidad de trabajo logístico y de coordinación, como las intervenciones humanitarias.

En un debate entre altos cargos, asesores y antiguos funcionarios de la ONU propiciado por el Club de Roma en la Fundación Abertis de Madrid con motivo del

nombramiento del nuevo secretario³⁶, se valoraba que los primeros meses del mandato de Guterres habían sido muy buenos. Es una persona con experiencia en el ámbito humanitario pero con mirada política y capacidad de gestión. Además, el hecho de ser físico e ingeniero hace que conozca muy bien los pormenores de las complejidades logísticas y estructurales de las operaciones humanitarias y militares. Sin embargo, cuando se valora su capacidad de contribuir a las reformas que requiere la ONU, no hay que olvidar que el secretario general es un funcionario contratado por los Estados, por lo que no es realista esperar que vaya en contra de sus intereses. En su discurso inaugural ante la Asamblea General³⁷, dejó patente que es consciente de que no puede forzar las reformas, sino que todo depende de la voluntad de los Estados, principalmente de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. También habló de la diplomacia creativa. Él creó este concepto que engloba el mantenimiento de la paz, la gestión de las crisis y los buenos oficios. Mencionó la diplomacia para la paz y señaló que la ONU debe cambiar, pero en función de la voluntad política de los Estados. Esto deja fuera del ámbito de su responsabilidad dichos cambios. También esbozó un diagnóstico de lo que para él es el mayor problema de la ONU: la incapacidad de prevenir las crisis.

Haciendo una lectura atenta de dicho discurso, se pueden entrever las prioridades de su mandato y los temas que captarán su atención y que ya lo han estado haciendo: a) el mantenimiento de la paz, b) el desarrollo sostenible y c) la promoción de los derechos humanos. Seguramente, también intente contribuir a la mejora de los mecanismos internos, pero no es probable que se adentre en la ingente, desafiante y frustrante labor de intentar que haya cambios sustanciales en la configuración de la ONU. En su discurso de toma de posesión dice que hay que estar preparados para cambiar, pero no directamente que haya que cambiar.

Las que pueden ser las prioridades de su agenda ilustradas en el párrafo anterior se corresponden con el carácter pragmático y espíritu trabajador de Guterres. Según la exfuncionaria de la ONU, María Fuentenebro —quien participó en el debate que se ha señalado del Club de Roma en la Fundación Abertis y conoce al nuevo secretario general—, el primer día de mandato el nuevo secretario general envió un memorando interno manifestando que la ONU no estaba respondiendo como se necesita ante las crisis humanitarias y que tenían mejorar. Es probable que tuviera en mente la hambruna de Sudán del Sur, las bajas de la operación MINUSVA en Mali o el potencial de genocidio en la República Centroafricana.

36 http://www.clubderoma.net/cecor_jornadas_index.php.

37 www.un.org/sg/es/content/sg/speeches/2016-12-12/secretary-general-designate-ant%C3%B3nio-guterres-oath-office-speech.

En breve, no es realista esperar que el nuevo secretario tenga un papel preponderante en la reforma de la ONU. Ni siquiera parece realista que pueda mediar efectivamente entre los Estados ante casos graves, principalmente los del Consejo de Seguridad, salvo que dichos Estados tengan la voluntad, ya que los secretarios generales ni siquiera suelen ser invitados a muchas reuniones del Consejo. Lo que sí parece realista esperar es que se esfuerce por contribuir a la gestión política de las crisis, una vez las resoluciones estén emitidas; a la eficiencia del envío de cascos azules, a la mejora de su coordinación y a su entrenamiento; a la agenda de desarrollo sostenible —que puede constituir el marco más amplio de su mandato— y a la acción humanitaria. Y probablemente, debido al espíritu pragmático del nuevo secretario general y a la complejidad de los procesos de toma de decisiones de los Estados, su contribución se llevará a cabo desde el terreno y no desde los despachos vinculados a las tomas de decisiones políticas.

Conclusiones

Tras este análisis se ha podido observar que fortalecer una institución como la ONU, que encarne el principio de seguridad colectiva, es especialmente relevante para poder abordar las grandes problemáticas que afectan al mundo actual, muchas de las cuales adoptan la forma de amenazas, y que ya no pueden abordarse simplemente desde los contextos nacionales, tales como el terrorismo internacional, el cambio climático, las enfermedades infecciosas o los conflictos intra e interestatales que se ramifican rápidamente sin atender a fronteras.

La configuración actual de la ONU, no obstante, responde al contexto de la segunda guerra mundial y, aunque ha evolucionado considerablemente desde entonces, todavía tiene una fuerte impronta que reduce su eficacia sustancialmente. Los problemas que enfrenta la ONU están relacionados con la tensión entre, por un lado, el querer construir una arquitectura global que se adapte a las problemáticas globales actuales y que coloque el bien común por encima del interés particular y, por el otro, el no querer renunciar al interés nacional como eje de las relaciones entre Estados ni a sus concomitantes beneficios para aquellos que se benefician de la actual configuración.

Los problemas inherentes a la ONU son tanto estructurales como conceptuales. Algunos de los problemas estructurales son las funciones simbólicas de la Asamblea General, el esquema del Consejo de Seguridad y los privilegios de los cinco miembros permanentes, la carencia de un ejército mundial, la descoordinación entre los organismos de la ONU, la excesiva burocracia en los procedimientos o el papel del Tribunal Internacional de Justicia. Los problemas conceptuales son más difíciles de identificar, aunque menoscaban igualmente el funcionamiento de la ONU. Algunos de los más sobresalientes se vinculan a la preeminencia del interés nacional, del conflicto y de la competición en las relaciones entre Estados y a una concepción del poder que impide plantear la posibilidad de tener un sistema global justo y descentralizado, con

una institución fuerte mundial a la que los Estados cedan cierta soberanía y que no solo respete sino que promueva la autonomía nacional. En este sentido, el enfoque de la gobernanza y la generación de una visión integral del tipo de sociedad internacional que se desea construir parecen dos senderos de reflexión ineludibles.

Estos problemas señalados exigen una reforma profunda del sistema de Naciones Unidas. Esta reforma es vital no solo para responder efectivamente a las amenazas y problemas globales sino para dotar a la ONU de legitimidad, ya que el comportamiento interesado de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad que les conduce a actuar de diferente manera ante casos similares desprestigia a la ONU y azuza amenazas futuras potenciales.

Por último, se podría decir que el nuevo secretario general de la ONU es un hombre muy capaz y comprometido que ha comenzado su mandato con gran entusiasmo. Sin embargo, es poco realista esperar que él pueda liderar las reformas pertinentes ya que estas dependen principalmente de la voluntad política de los Estados, en particular de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. El secretario general de la ONU es un funcionario al servicio de los Estados. Su papel estará más vinculado a la agenda de los objetivos de desarrollo sostenible y a la mejora de los procedimientos para coordinar y gestionar las operaciones humanitarias y de mantenimiento de la paz. Por lo tanto, aunque reformar la ONU sea vital, dicha reforma solo podrá acometerse cuando la voluntad y compromiso políticos se hayan colocado a la altura de las circunstancias históricas.

---/---

