

Las Tres Caras de la ONU

Jean Pierre Ferrier *

** Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad de París II - y Consejero de la Redacción de la revista francesa " Politique Internationale" Francia*

Los ecos del cincuentenario de la ONU se han acallado; ya nadie duda que para la mayoría su recuerdo se desvaneció pronto, eso prueba que el Secretario General **Boutros-Ghali** no se equivocaba: el problema esencial de esta organización (¿y de cuántas otras?) es que ella no constituye una prioridad para los Estados. Su universalidad, que le es consustancial, fue burlada por los Estados Unidos, potencia anfitriona (aunque el término no encaje bien aquí): han rechazado la representación solemne de ocho Estados parias, a los que señalan como enemigos de la comunidad internacional porque se atrevieron a ser sus enemigos personales; han tolerado que el jefe de la OLP, a quién deben sus éxitos diplomáticos más destacados como país mediador, fuera expulsado como un malhechor de un concierto en homenaje a los logros de la ONU al son del Himno de la Alegría. Las finanzas de la organización son desastrosas, los estados se niegan a pagar sus cuotas, a semejanza del más rico de ellos.

Entonces, si su estado de salud no interesa, si su razón de ser es negada por los mismos que se encargan de celebrarla, ¿para qué sirven las organizaciones internacionales?. En otros tiempos, se decía , con un tono docto, que ellas servían de "foro". No es por nada, pero en la era de la Internet, no se ve bien la utilidad de tal lugar de encuentro, de un anfiteatro tan ruinoso. Además, si los jefes de estado pasan su tiempo llamándose por teléfono entre dos encuentros, hay que creerles.

Sobre todo, con un solo foro debería bastar si sólo se tratara de expresar su diplomacia, sin embargo el número de organizaciones se multiplica a un ritmo impresionante: pensemos solamente en la cantidad de organizaciones económicas destinadas a imponer a todos el mensaje liberal!.

No, las organizaciones internacionales no son más que un foro, y esto es tanto más válido como que todo convergió a eso, sin sorpresas. La verdadera diplomacia está afuera, en los oscuros esfuerzos de un ministro noruego o en la aproximada e insoportable cincuentena de políticos americanos; en las negociaciones secretas, discretas, obstinadas y pacientes; en las presiones amistosas, en las incitaciones o amenazas financieras; en las maniobras militares.

Las organizaciones como la ONU y la Unión Europea en primer lugar tienen una triple cara, una triple función. Son ante todo el reflejo de la sociedad que las compone, un reflejo bastante fiel, poco seductor en general, pero que sirve para recordar a sus miembros dónde están parados realmente; son también el rostro de la utopía que las ha creado y que les señala el camino; son por último, un instrumento al servicio de ese reflejo y de esa utopía. Con frecuencia ese rostro puramente instrumental tiende a ocultar los otros y se juzga a la organización sólo por su manera de cumplir su misión olvidando quién es ella y cuál es esa misión.

La ONU reflejo de la sociedad internacional.

Desde su creación la ONU testimonia, con cierta deformación, pero con suficiente fidelidad para revelar lo esencial, el estado de la comunidad internacional: una sociedad aún consternada por su violencia más o menos disimulada.

Si bien nadie se hacía demasiadas ilusiones con respecto a la Sociedad de Naciones demasiado signada por la utopía americana de Wilson, se contaba también con compromisos más específicos, como el Pacto Briand-Kellog de renuncia a la guerra. Ahora bien, ni veinte años habían transcurrido cuando todos los signatarios habían vuelto a sucumbir a la tentación de arreglar sus diferendos mediante masacres.

Obra esencialmente de un diplomático americano, el texto de la Carta de la ONU deja entrever la visión de una sociedad humillada por la recaída y deseosa de exorcizar sus demonios: por supuesto, se condena la guerra, aún cuando se evita nombrarla; se reemplaza su nombre por el de agresión como para conjurar la mala suerte; pero sobre todo se señala a los responsables. No entra en el pensamiento americano que la culpa pueda ser general y compartida, que la humanidad entera pueda ser culpable: la culpa es de los alemanes y de los japoneses; el derecho, está del lado de los vencedores, el lugar de privilegio, reservado a ellos mismos, únicos titulares permanentes y provistos del derecho de veto en el Consejo de Seguridad, reflejando una visión, donde se considera a los comunistas como aliados a corregir.

Cuando se trata de conformar una fuerza de la ONU parece lógico integrarla con batallones provistos por los cinco grandes. Pero pronto la realidad se va a imponer: es imposible poner bajo un mismo mando a soviéticos y americanos. La ONU va a poner en evidencia el hecho novedoso que caracteriza al nuevo mundo: la oposición aparentemente irreductible entre liberales y comunistas. A partir de allí, la admisión de nuevos miembros en la Organización obedecerá la regla de: uno para tí, uno para mí; el enfrentamiento se traduce ya en una preocupación por el equilibrio, por la limitación de las crisis al nivel soportable. Aliados ayer, adversarios hoy, casi socios, las dos super-potencias van a imprimir su cara ambigua a una organización poco activa.

El hundimiento del bloque comunista y, con él, del tercer mundo como fuerza de apoyo a uno u otro de los dos dirigentes de hecho, hace aparecer otra cara, muchas veces más amena pero quizás más violenta. Las antiguas inhibiciones han desaparecido; sus contrapesos también, y con ellos la necesidad de prestar atención, con condescendencia, pero sin darle demasiada importancia, a las reacciones de esos voceros representados por los países pobres y débiles.

La comunidad internacional podrá responder a la violencia de Irak, con una violencia casi absoluta, aniquilando en poco tiempo y sin pérdidas de su parte, más vidas que en Hiroshima, y una vez más, con la excusa absolutoria del buen derecho. Y pudo hacerlo porque la ONU parece ser su brazo armado, sin miedo y sin reproche; por otra parte, ¿quién podría formular el menor reproche?. Sólo China quedó fuera del círculo familiar que vuelve a cerrarse, o casi; después de medio siglo de vacilaciones. Ella quiere volver a entrar pero sin pasar por las humillaciones que aceptó su primo Lenin, y se contenta con no aprobar.

Ese rostro pacificado de la ONU lamentablemente sólo refleja el perfil más superficial de la comunidad internacional; es cierto que el peligro de guerra ha disminuido; el que amenazaba aniquilar no algunas decenas de

miles de mesopotámicos sino a todo el mundo civilizado y con él probablemente la historia de la humanidad. Pero al igual que durante la guerra fría, las guerras “periféricas” continúan, crueles y en lo sucesivo desprovistas de significación estratégica. Si la guerra de Corea, o aquella de Vietnam tenían sentido era porque ellas se daban dentro del marco de una ONU partida en dos partes más o menos equilibradas y que pugnaban por modificar un poco ese equilibrio. Pero ¿qué sentido darle a la agresión contra Kuwait, o al alzamiento de Abkhasia después de la anexión del Alto Karabakh, o a la insostenible reivindicación independentista de los chechenos, o a la barbarie de Ruanda?

Este desencadenamiento de la violencia hace ver mal a la ONU. Entonces ¿cómo reaccionar ante esa negación de la imagen que ella se compuso? ¿ignorando o apoyando a los protagonistas o a sus protectores, como en Asia Central?; ¿dejando actuar a los estados que abnegadamente cargan con el peso colectivo, como en Kuwait o en Ruanda?; o ¿retrasando hasta el límite de lo soportable su entrada en acción, como en la ex-Yugoslavia?.

La confusión y la nocividad de la ONU en esta última crisis se deben probablemente a la dificultad en lograr que coincida la imagen idílica que se quisiera ver reflejada en el espejo y la realidad espantosa que persiste. Ante este mundo de enanos que ignora la nueva verdad de la paz hecha realidad a partir de 1991, la ONU hace recordar a los Estados Unidos de antes de la guerra, que Stanley Hoffman calificaba de "Gulliver atado". Son menos los lazos tejidos por las mil debilidades de los unos y los otros que le impiden actuar, que los que se deben a una falta de proyectos: surgida para evitar una nueva guerra mundial, desarrollada con la preocupación exclusiva de evitar un enfrentamiento entre bloques "capaces de destruirse varias veces" la ONU, al igual que los Estados Unidos, descubrió que la verdadera vida existe también afuera, que la guerra no depende sólo de la voluntad de las grandes potencias, que quizá por estar atentos sólo a un posible enfrentamiento Este-Oeste, olvidó que las crisis persisten al seno de los bloques y fuera de ellos.

Los milagros sólo parecen darse en las grandes crisis: aquella del bloque comunista en su conjunto, transformado sin un gran costo por el momento; o la de Africa del Sur que pasó sin violencia de un régimen blanco a uno negro. Pero las pequeñas crisis escapan al milagro y a la ONU. El rostro de la Organización es agradable, ciertamente, pero es al mismo tiempo el de una muñeca de cera, con una eterna sonrisa de circunstancia; que en realidad se trata de una máscara mortuoria.

La ONU ya no sueña ni hace soñar; se buscan permanentemente sustitutos más jóvenes y más eficaces como la OSCE o la OTAN, que son mucho más competentes y están más dispuestos a colaborar. Entre la antigua y las nuevas, el corazón se inclina demasiado pronto hacia estas últimas hasta tanto ellas revelen limitaciones similares. La OSCE, tan joven, ya está signada por una historia mucho más antigua, la del enfrentamiento-colaboración que ha marcado la cara marchita de la ONU.

En cuanto a la OTAN, ella creyó hallar un nuevo proyecto, en su suplencia caracterizada de subordinación: una nueva razón para vivir. Ese proyecto, esa utopía es la que hoy le falta a la ONU; esta laguna le evita a la Organización muchos debates y decepciones, y limita las discusiones: pero sin utopía, sin esos latidos del corazón, ¿existe todavía la ONU?

La ONU adolece de utopía

El ideal de una organización capaz, y no sólo deseosa de imponer la paz a una sociedad marcada por su increíble barbarie latente, fue insensato. Nunca en el pasado se había logrado, de manera duradera, evitar la guerra; regulador cíclico y casi natural de la vida de los Estados. Lejos del beato pacifismo del presidente Wilson y conscientes de las limitaciones humanamente perceptibles de su empresa, los fundadores de la ONU tenían un verdadero proyecto.

Como siempre, la substancia del proyecto queda expuesta en primer lugar, en el preámbulo del texto constitutivo; pero más aún en las competencias que se le atribuyen a la Organización.

El preámbulo de la Carta está perfectamente articulado: se parte del temor ligado al pasado (la repetición de la guerra "que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la humanidad sufrimientos indecibles"), se fijan propósitos (tolerancia, no recurso a las armas) y se establecen los medios "para la realización de los propósitos consignados". La utopía de la ONU no es, por lo tanto, un sueño confuso, se parece más a esas nuevas organizaciones "socialistas utopistas" imaginadas y que se trató de implementar un siglo atrás. Seguramente los Cabet, Fourier o Godin no tuvieron éxito, pero ellos representaban esa gota de ideal en medio de un océano de pragmatismo que les era hostil y al que ellos pretendían cambiar contra su voluntad.

La ONU suscita menos sarcasmos que escepticismo; lejos de querer transformar el mundo a través de un texto mágico, propone un mundialismo moderado, una igualdad limitada; a diferencia de la constitución de los Estados Unidos, no lanza a sus miembros a perseguir "la felicidad", sino "mejores condiciones de vida". ¿Tal vez la felicidad este reservada a los beneficiarios de otra utopía surgida en una gran ciudad americana, Filadelfia?

La nueva organización se fijó prácticamente dos objetivos: paz y desarrollo el primero: como vimos, se considera alcanzable, más allá de que los causantes de la guerra fueran Japón y sobre todo Alemania, ambos se integraron en el marco general y la guerra entre los bloques fue evitada. Cabe destacar que la integración de los culpables fue tan lograda que ellos ya reivindican la igualdad respecto a sus antiguos tutores e incluso pretenden ocupar el sitio de algunos de ellos.

En cuanto a las guerras "menores", ellas ocupan un lugar secundario; se les deja a otra utopía, ligada al "fin de la historia": suprimir la causa principal de la guerra, la ausencia de democracia política y económica.

En este dominio la ONU puede considerarse totalmente sobrepasada, como una utopía en un sentido vagamente despectivo del término; si sólo se trata de evitar las guerras de alcance limitado ¿porque confiarle la tarea a una organización tan pesada y tan poco eficiente? El espíritu práctico de los economistas liberales se subleva ante una situación tan embrollada; y los gurúes del liberalismo proponen una solución mucho menos idealista: las sociedades capitalistas corresponden a la organización científica de la economía, gracias a su flexibilidad se encuentran en las antípodas de las rigideces de la ONU, y son capaces de realizar las tareas más diversas al más bajo precio. Alvin y Heidi Toffler sugieren, por lo tanto, reemplazar las fuerzas de la ONU por las de las "sociedades de paz", multinacionales capitalistas, a las que no les faltarían capitales, dispondrían de medios propios y estarían tan privilegiadamente dotadas para la ejecución, aún primitiva, que las fuerzas de la ONU nunca estarían en condiciones de igualas. Además, remuneradas en base al servicio prestado, resultarían mucho menos costosas a las colectividades internacionales.

Frente a la avejentada utopía de la ONU, la de los liberales "realistas" resulta seductora a numerosos dirigentes políticos implicados en el voto de presupuestos que se presentan como terribles obstáculos al desarrollo armónico de sus carreras.

Queda la utopía humildemente igualitaria de un mundo donde la miseria desterrada, no por caridad, sino por utilidad; la pobreza de una importante porción de la humanidad no es un espectáculo entusiasmante y no favorece el comercio. "Mejores condiciones de vida" permitirían al mismo tiempo la desaparición de una causa de guerra y una expansión económica de las potencias fundadoras. En este dominio la ONU le dejó para otros la responsabilidad principal de progresar: ella creó o toleró organismos, órganos o agrupaciones cuyo accionar no fue siempre moderado en cuanto al objetivo. Las organizaciones financieras ligadas a ella, como el PNUD, se encargaron de dirigir y canalizar el desarrollo del tercer mundo. Pero este se presentaba a veces demasiado utópico demasiado imposible, léase anti-natural como para movilizar los sueños y los proyectos de la ONU.

El éxito de los dragones asiáticos sugirió que la utopía se debía solamente a la falta de voluntad y competencia de los dirigentes del mundo pobre: imitando a Japón (él mismo imitador de los Estados Unidos), Singapur y Taiwán demostraron que la permanencia en esa situación era una cuestión de apatía y no de fatalidad. Además la persistencia de esa desigualdad económica ya ha cansado a los espíritus mejor intencionados; erradicar del mundo la pobreza ya no era una utopía sino un sueño vano o simplemente una pérdida de tiempo.

La solución es conocida: es la economía de mercado, condición y acompañante de la democracia de mercado. Pero la ONU no impulsa ni encarna esas nuevas reglas de vida de una sociedad post-industrial. De todos modos ya no se trata de utopías; existe el modelo perfecto y cada cual puede inspirarse en él: en la sede de la ONU, los Estados Unidos se ofrecen de buena gana a efectuar todas las demostraciones que se requieran.

Ya que no representa más la utopía ¿Qué pasa a ser entonces la organización de Manhattan? En este mundo aparentemente pacificado, donde los premios Nobel de la Paz permanecen por largas temporadas en cárceles o son asesinados por sus compatriotas, ella sigue siendo lo que siempre fue, a título complementario: un instrumento.

La ONU, simple herramienta

La superioridad de la ONU sobre todas las demás organizaciones surgidas antes o después de ella se debe al pragmatismo de que fue dotada desde su nacimiento. En el fondo esos principios y propósitos no tienen nada de nuevo; la sociedad que la engendró tuvo simplemente la oportunidad de comprender que la carnicería de la primera Guerra mundial no fue un accidente. También su utopía pacificadora tiene atractivo, la seducción de creer que a pesar de la barbarie natural de la comunidad internacional, la paz es posible. Pero lo es con la condición de que se instrumenten mecanismos específicos y eficaces.

Después de muchas dificultades vinculadas a la evolución de la guerra fría, el instrumento ha probado su capacidad. Brutal y algo vergonzosa en Corea, donde su presencia se debía a una pequeña trampa jurídica facilitada por la torpeza estratégica de los soviéticos, su fuerza armada se va a imponer en verdaderas misiones de guerra (Congo), pero sobre todo como un escudo o como órgano de prevención contra el recurso a la violencia.

La ONU no solo hace soñar, hace reflexionar y eventualmente retroceder o contener el gesto de más. Es la herramienta, imperfecta tal vez, de la que la comunidad internacional, imperfecta también, se sirve con frecuencia. El instrumento al servicio de la limitación de las guerras da pruebas reiteradas de su utilidad; en

cuanto a su eficacia, ella depende del estado de la sociedad que la utilice.

El perfil de la sociedad internacional permite presagiar, sin mucho margen de error los resultados que pueden esperarse. La crisis de Bosnia habrá tenido la utilidad de revelar a la comunidad internacional sus profundas contradicciones; que la unanimidad respecto al Nuevo Orden internacional había disimulado. Probó también que cuando no se está frente a una crisis mayor no tiene sentido actuar, desperdiciando negligentemente esa herramienta ya bastante desgastada; el fracaso de la Unión Europea y de la OSCE lo demuestra claramente.

Ciertamente el logro no fue brillante, si es que así pueden calificarse las semi-medidas que provisoriamente pusieron fin a los diferentes ataques y siniestros desplazamientos de poblaciones. Pero es lo que una sociedad enredada en conflictos entre occidentales y eslavos, entre islámicos y laicos estaba dispuesta a admitir: sin soluciones drásticas, sin verdaderos vencidos y sobre todo sin vencedores.

En Bosnia la herramienta también demostró su importancia por la prosecución del movimiento de integración iniciado en Camboya: no se puede ser una gran potencia y quedar fuera de las fuerzas de la ONU. Para fundar su pretensión de ocupar un sitio entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, Japón en oportunidad de la operación de Camboya, y luego Alemania, llegaron a interpretar de manera diferente sus respectivas constituciones: a pesar de los términos poco claros, dictados por las potencias aliadas al día siguiente a su capitulación, estos dos estados reivindicaron como un deber imperativo, su participación en las acciones de las fuerzas internacionales, sobre todo si no se trata de verdaderos combates: El status de banqueros de acciones reales ya no podía satisfacerlos. Pero Rusia y los Estados Unidos también admitieron su participación en tales operaciones. Es posible que ello haya complicado la implementación de aquellas, pero un tabú ha caído.

Por último, volvemos al esquema original de una fuerza internacional integrada únicamente por contingentes previstos por los miembros permanentes. Los regimientos del tercer mundo no deben desesperar: todavía habrá modos de enriquecerse al servicio de las Naciones Unidas; pero su comportamiento en combate y fuera de combate será diferente: ellos no estarían sujetos a ciertas obligaciones para las cuales las fuerzas armadas de las grandes potencias estarían mejor dotadas. La sinceridad de estas críticas cuenta menos que su publicidad.

La ONU, instrumento útil, es sin embargo blanco de objeciones por parte de sus competidores; sobre todo de la OTAN, que privada de su esencial razón de ser (resistencia ante una inminente amenaza soviética y el desarrollo armónico y democrático de los países miembros de la Alianza), puso en evidencia la excelencia de su preparación y equipamiento. Carente de medios financieros para prepararse y actuar, la ONU tuvo que aceptar esta prestación de servicios nada desdeñable: la incorporación de los Estados Unidos a una fuerza de combate al servicio de la ONU y que necesitaba de su acuerdo para entrar en acción. Estamos lejos de los acontecimientos en Kuwait, en Somalia o en Haití; esta vez la dirección no es más americana. Esto dará lugar a ásperas críticas enfocadas a la deficiente coordinación, la timidez de la ONU, o la incompetencia de sus jefes, sobre todo franceses. Pero esas discusiones no pasarán de un interés anecdótico o de combates de retaguardia: aún cuando ellos prefieran operar solos o simplemente respaldados por algunos aliados seguros, los Estados Unidos actuaron en Bosnia dentro del marco y al servicio de las Naciones Unidas.

Evidentemente es posible mejorar la herramienta, pero sería también muy oneroso. Las finanzas de la organización son catastróficas a causa de los retrasos en el pago de las cuotas. Los Estados Unidos, sobre todo, no se avergüenzan de saludar el cincuentenario de la ONU con un regalo suntuoso: el anuncio del pago inminente del...7% de lo atrasado!. En estas condiciones, la modernización de la herramienta militar internacional ni siquiera es una utopía; es realmente imposible.

¿Habrá que contentarse con la ONU tal cual es, sin sueños a ofrecer a las poblaciones de los Estados miembros, sin eficiencia garantizada? La asociación que se caracteriza por un gigantismo y una pretensión de universalidad no injustificada por un lado; y de las debilidades económicas y técnicas, por el otro, es al fin el reflejo de la sociedad internacional a la que sirve y quien la critica. La ONU presenta una cara triunfante; ella se muestra más laboriosa que mundana, más obstinada que brillante. Pero globalmente, ella no fracasó y sus progresos no se pueden negar: ¿no será esto también un reflejo de la sociedad moderna?

Traducido por Tamara Halajczuk