

INTRODUCCIÓN

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) representa el mayor ejemplo de multilateralismo desde la constitución del estado moderno, y desde la alineación voluntaria de los estados en organizaciones internacionales dotadas con un fin específico.¹ Como lo exponen John Gerard Ruggie y Nigel D. White entre otros, en la actualidad cuando hablamos de multilateralismo, por lo general hablamos de Naciones Unidas.² La ONU tiene como Estados Miembros a 191 países, desde las naciones más ricas e industrializadas del mundo hasta las naciones clasificadas como Países Menos Desarrollados (PMDs)— cada uno de ellos, según la Carta de las Naciones Unidas, trabajando con equidad de derecho dentro de la Asamblea General.

La ONU es considerada como un *sistema* dentro de la organización mundial, su constitución es compleja, las áreas de trabajo que abarca son diversas y sus acciones son de largo alcance; ninguna otra organización en el mundo se encarga, por ejemplo, tanto de la seguridad internacional como de la salud internacional, haciendo uso de un órgano, organismo, comisión, comité o agencia creados especialmente para encargarse de una tarea específica. Bajo el derecho internacional la ONU es considerada como una *organización universal* dadas las características que la conforman y que más adelante se discutirán. En el

¹ Para una discusión detallada sobre los primeros tratados multilaterales y la primera institución internacional, véase Manuel Diez de Velasco, *Las Organizaciones Internacionales* (Madrid: Editorial Tecnos, S.A., 1999), y Jack Plano, Robert Riggs, Lawrence Ziring, *The United Nations: International Organization and World Politics* (USA: Thomson Learning, Inc., 2000). Véase también Capítulo 1 del presente trabajo, págs. 6-10.

² John Gerard Ruggie, *Multilateralism Matters: The theory and praxis of an institutional form* (New York: Columbia University Press, 1993); Nigel D. White, *The United Nations System: Toward International Justice* (London: Lynne Rienner Publishers, 2002); Matthew Happold, “Threats to Multilateralism from within the United Nations”, 16a Conferencia Anual del Consejo Académico sobre el Sistema de Naciones Unidas (ACUNS), *A world free from fear*. New York, 14 de junio, 2003.

presente trabajo, por lo tanto, se hará referencia a la ONU también y principalmente bajo la denominación de *Sistema de Naciones Unidas*.³

Sin embargo, ni su universalidad ni su multilateralismo institucionalizado exentan a las Naciones Unidas de problemas operacionales y de incongruencias entre su constitución escrita y la praxis. Esto se puede observar en el funcionamiento actual del órgano decisorio de la ONU, el Consejo de Seguridad. Como se comentará en partes consecuentes de éste trabajo, los resultados de las negociaciones entre los Miembros Permanentes son las que provocan mayor controversia en la comunidad internacional, así como en los gobiernos de los mismos Miembros Permanentes. De la misma forma, son las acciones y las decisiones del Consejo de Seguridad las que afectan de manera más directa a otros estados o al sistema internacional en general, ya que involucran en la mayoría de los casos el uso de la fuerza. Por consiguiente, si bien el Sistema de Naciones Unidas va mucho más allá de las funciones y acciones del Consejo de Seguridad, tanto en su constitución como en la práctica, son esas funciones y acciones las que han puesto en entredicho la legitimidad del multilateralismo en el Sistema de Naciones Unidas.

Como lo observa el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, en su *Mensaje para el Año Nuevo 2004*, la Organización de Naciones Unidas “acaba de terminar uno de los años más difíciles de su historia.”⁴ Esto se debe, en primer lugar, a que el Consejo de Seguridad no logró mantener la paz y seguridad internacionales, tal y como establece el Artículo 24 (1) de la Carta que es su principal función, y en segundo lugar,

³ Denominado sistema debido a que se encuentra “conformado esencialmente por un numeroso grupo de Organismos especializados que gravitan en torno a la O.N.U., algunos de reciente creación y otros mera prolongación de las antiguas Uniones administrativas internacionales.” Díez de Velasco, *Las Organizaciones Internacionales*, 42. Véase Capítulo 1 del presente trabajo, págs. 12-16.

⁴ Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, “Mensaje del Secretario General para el Año Nuevo de 2004” en Sitio Oficial de la ONU en Internet 2003-2004, <http://www.un.org/spanish/aboutun/sg/mensajes/annan2004.htm> (13 de ene. 2004).

porque se contempla que fueron violadas algunas disposiciones en cuanto a la acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión, contenidas en el Capítulo VII. En este sentido, fueron varias las situaciones graves que tuvieron efectos negativos sobre la legitimidad del multilateralismo del Sistema de Naciones Unidas, principalmente: el estancamiento que se dio en las negociaciones previas a la invasión a Irak en marzo de 2003, la ambigüedad de la Resolución 1441 y, seguidamente, las acciones militares por fuera del Sistema de Naciones Unidas, sin previa autorización explícita por parte de Consejo. Las discrepancias entre los Miembros acerca de la forma adecuada de tratar el asunto parecieron significar para algunos observadores el fracaso del multilateralismo, lo cual pone en riesgo la legitimidad de todo el Sistema de Naciones Unidas. El artículo de Michael J. Glennon de junio de 2003, *Why the Security Council Failed*, ofrece un buen ejemplo de apoyo a este argumento.⁵

Glennon comenta que en 1921, el Primer Ministro de Sudáfrica, Jan Christian Smuts, hizo referencia a la “caravana de la humanidad” al hablar sobre la formación de la Sociedad de las Naciones; en 1945, el Secretario de Estado norteamericano, Cordell Hull, citó otra vez esta empresa de la humanidad al hablar sobre las Naciones Unidas. Glennon, a su vez, afirma que: “Earlier this year, however, the caravan finally ground to a halt. With the dramatic rupture of the UN Security Council, it became clear that the grand attempt to subject the use of force to the rule of law had failed.”⁶ Como este autor existen otros, académicos como Matthew Hoppold y políticos como Robert Kagan, quienes opinan que el

⁵ Michael J. Glennon, “Why the Security Council Failed” en *Foreign Affairs*, 82, No.3 (2003). EBSCOhost (1 de sep. 2003).

⁶ Ibid.

funcionamiento del Consejo de Seguridad ante la cuestión reciente de Irak presenta un verdadero reto al multilateralismo que es la base del Sistema de Naciones Unidas.⁷

La presente tesis busca comprobar la hipótesis de que **el multilateralismo en el Sistema de Naciones Unidas se encuentra en una crisis de legitimidad debido al funcionamiento actual del Consejo de Seguridad.**

Es de vital importancia para el estudio de las relaciones internacionales examinar la crisis del multilateralismo en la organización más universal del sistema internacional. Esto se debe a que, en primer lugar, la Organización de las Naciones Unidas representa el mejor logro del estado moderno por constituirse en una organización internacional pacífica, lo cual se ve reflejado en el amplio trabajo que la ONU ha logrado en materia social, económica y política alrededor del mundo. Esta labor es de tal magnitud que ninguna otra organización existente puede lograrla por sí sola. En segundo lugar, el multilateralismo debe ser analizado ya que representa una ventajosa opción para cualquier estado para enfrentar en colaboración problemas globales como el terrorismo, y para mantener y ampliar otros intereses individuales y colectivos. Como opinan Lawrence Ziring, Robert Riggs y Jack Plano:

“International organization promises something the individual states cannot achieve in isolation, and security, development, prosperity are hardly realizable goals in the absence of cooperative arrangements. Moreover, in no arrangement is this more obvious than in the United Nations System.”⁸

⁷ Happold, 3. Robert Kagan, “Multilateralism, American Style”, The Washington Post, 13 de sep., 2002. EBSCOhost (15 de ene. 2004).

⁸ Ziring et al., 1.

Por último, resulta importante examinar propuestas para la reforma del Consejo de Seguridad, las cuales puedan beneficiar a todo el Sistema de Naciones Unidas en el sentido de restaurar la legitimidad del multilateralismo.

El presente trabajo se encuentra compuesto por tres capítulos, más las Reflexiones y Recomendaciones Finales. En el Capítulo 1, “El multilateralismo y el Sistema de Naciones Unidas”, se discutirán definiciones del multilateralismo, ligando éstos a la construcción de la ONU; se analizará consecuentemente la constitución orgánica y estructura de Naciones Unidas, con un enfoque particular en la Asamblea General, concluyendo con la discusión de un ejemplo en el que el Sistema de Naciones Unidas ha conducido trabajos de gran relevancia y efectividad, más allá del uso de la fuerza. En el Capítulo 2, “El funcionamiento actual del Consejo de Seguridad”, se discutirá la situación preponderante en dicho órgano y su procedimiento. En específico se tocará el tema del derecho al veto y las definiciones de los términos bajo el Artículo 39 que autorizan el uso de la fuerza, examinando asimismo algunos actos no-multilaterales llevados a cabo por ciertos estados. El Capítulo 3, “La crisis de legitimidad del Sistema de Naciones Unidas”, presentará propuestas para reformar el Consejo de Seguridad, dirigidas a corregir la crisis del multilateralismo en este órgano. Se retomarán las definiciones del multilateralismo y se profundizará en el argumento sobre la utilidad y necesidad de la ONU en las relaciones internacionales. Las Reflexiones y Recomendaciones Finales ofrecen un resumen del trabajo y ahondan un poco en algunas de las propuestas de reforma al Consejo.