

CAPÍTULO 3 – LA CRISIS DE LEGITIMIDAD DEL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS

Desde 1997, el Secretario General actual de la ONU, Kofi Annan, ha propuesto y llevado a cabo reformas al Sistema de Naciones Unidas que en gran medida han contribuido a mejorar el funcionamiento de la Organización en varios aspectos del ámbito administrativo y organizacional.¹ Si bien sus programas de evaluación y eliminación de doble funciones y reestructuración de gastos han sido exitosos, estas reformas no han disminuido la crisis de legitimidad del multilateralismo en el Sistema, puesto que, en efecto, el ámbito de acción del Secretario General se circunscribe casi exclusivamente a los aspectos administrativos de la Organización, y mantiene poca influencia sobre los aspectos de la forma de toma de decisiones entre los Estados Miembros.² Sin embargo, el Secretario General como figura moral y como representante de la Organización, en su reporte reciente sobre la implementación de la Declaración del Milenio habló sobre la necesidad urgente de “reformular el Consejo de Seguridad para que cumpla con más eficacia sus responsabilidades y tenga más legitimidad ante los pueblos del mundo”³ y también que esto se debe alcanzar, “both by demonstrating its ability to deal effectively with the most difficult issues, and by becoming more broadly representative of the international community as a whole, as well as the geopolitical realities of today.”⁴

De manera similar, el 3 de diciembre de 1993 la Asamblea General adoptó la Resolución 48/26, en la cual se decidió establecer un Grupo de Trabajo que considerara todos los aspectos de la cuestión de incrementar la membresía del Consejo de Seguridad,

¹ Sección de Página Web del Departamento de Información Pública, “Reform at the UN” en Sitio Oficial de la ONU en Internet 2003-2004, <http://www.un.org/reform/> (11 de mar. 2004).

² Carta de las Naciones Unidas, Sitio Oficial de la ONU en Internet 2003-2004, <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter/index.htm> (dic. 2003-abril 2004).

³ Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, “Informe del Secretario General sobre la implementación de la Declaración del Milenio”, en Sitio Oficial de la ONU en Internet 2003-2004, <http://www.un.org/spanish/milenio/sg/report/full.htm> (13 de ene. 2004).

⁴ Kofi Annan, “A fork in the road” en *International Debates* (Enero) 2004. EBSCOhost (11 de mar. 2004).

así como todos los demás temas relacionados con reformas al Consejo.⁵ El último reporte del Grupo de Trabajo fue presentado a la Asamblea General durante su 57ª sesión (en el 2003) y recopila todo el trabajo que se ha hecho desde 1993 en lo referente a reformas al Consejo de Seguridad, notablemente reuniendo y sintetizando las varias propuestas que existen de los Estados Miembros para dichas reformas.⁶ El trabajo de este Grupo ha sido muy valioso para analizar en conformidad con la Resolución 48/26 los puntos básicos a tratar en Naciones Unidas si se desea aumentar la “eficiencia” del Consejo de Seguridad.⁷

Como se verá en las siguientes secciones, la cuestión de mejorar el funcionamiento del Consejo de Seguridad dentro del marco de la ONU debe limitarse a aspectos claves y a reformas factibles que además puedan alcanzarse por lo menos a mediano plazo, tomando en cuenta en todo momento la realidad geopolítica que menciona Annan. Asimismo, es importante resaltar la estrecha relación que guardan las reformas al Consejo de Seguridad con la legitimidad global del Sistema de Naciones Unidas, y en este sentido se puede encontrar un importante debate sobre la utilidad de la Organización para los Estados Miembros y principalmente sobre la utilidad del multilateralismo en la cual esta se basa para funcionar.

3.1 Propuestas para mejorar el funcionamiento actual del Consejo de Seguridad

La idea de reformar el Sistema de Naciones Unidas ha existido acaso desde antes que comenzara a funcionar formalmente la Organización. Este hecho se puede observar en la

⁵ Resolución de la Asamblea General 48/46, “Asamblea General: Resoluciones”, en Sitio Oficial de la ONU en Internet 2003-2004, <http://www.un.org/Depts/dhl/spanish/resguids/gares1sp.htm> (15 de ene. 2003).

⁶ Secretariado, “Report of the Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters related to the Security Council”, en General Assembly Official Records, Fifty-seventh Session, Supplement No. 47 (A/57/47) 2003, <http://www.globalpolicy.org/security/reform/oewg/2003/ga57.pdf> (20 de feb. 2004).

⁷ Op.Cit.

inclusión del Artículo 109 en la Carta, el cual estipula que una Conferencia General de los Miembros de las Naciones Unidas sería convocada en un periodo no mayor a diez años desde la ratificación de la Carta con el propósito de revisar la misma.⁸ Como se puede ver en el récord de reformas a la Organización, dicha conferencia nunca fue llevada a cabo, y aunque propuestas informales por fuera y dentro del marco de Naciones Unidas han existido, aparte de la reforma al número de miembros del Consejo de Seguridad en 1965, la Organización no ha logrado concretar propuestas que tengan el apoyo de la mayoría de los Estados Miembros incluyendo el de los cinco Miembros Permanentes.⁹ Existen argumentos prácticos en contra de aquellas reformas al Consejo que implican cambios substanciales al poder que mantienen los Miembros Permanentes; resulta difícil pensar, por ejemplo, que éstos estados renunciarían a su poder de veto, más aún si lo pueden retener utilizando el mismo.¹⁰ Otra razón por la cual algunas propuestas de reforma no ofrecen una solución viable a la crisis del Consejo es la enorme falta de consenso que existe no sólo entre los miembros del Consejo de Seguridad, sino entre todos los miembros de las Naciones Unidas. Este es el caso de la propuesta de expandir el número de miembros del Consejo ya que, como comenta Bennis Phyllis:

“Most proposals for Security Council reform suggest adding five to 10 new members.

Beyond that, there is little agreement. What new criteria should be used to determine

⁸ Carta de las Naciones Unidas, Artículo 109.

⁹ “General Assembly: Resolutions” UN Documentation Center en Sitio Oficial de la ONU en Internet 2003-2004, <http://www.un.org/documents/index.html> (20 de feb. 2004); Jack Plano, Robert Riggs, Lawrence Ziring, “Looking Back Toward an Uncertain Future: The United Nations and The Twenty-First Century” en *The United Nations: International Organization and World Politics*, (USA: Thomson Learning, Inc., 2000), 471-483.

¹⁰ Traci Hukill, “Time for Radical Reform at the U.N.?” en *National Journal*, 35, No.44, (2003). EBSCOhost (11 de mar. 2004).

which countries to include? Should membership be based on population, economic strength, share of the UN budget, military power, or a combination of these factors?.”¹¹

De esta forma, se percibe complicado llegar a un acuerdo entre tres cuartas partes de la Asamblea General junto con la aprobación unánime de los Miembros Permanentes sobre el número exacto de nuevos miembros que serían incluidos en un Consejo más grande. En efecto, el reporte más reciente del Grupo de Trabajo sobre cuestiones relacionadas a reformas al Consejo presenta las propuestas de los Estados Miembros para un mayor número de miembros en el Consejo de Seguridad “resumidas” de la siguiente manera:¹²

Números específicos propuestos	Rango de números propuestos
20 miembros	De 15 a 24
21 miembros	De 24 a 26
22 miembros	No más de 25
23 miembros	Al menos 26
24 miembros	
25 miembros	
26 miembros	
30 miembros	

De la misma forma, se puede apreciar en el Reporte que al llegar a las propuestas sobre la manera en la cual elegir a los nuevos miembros, y consecuentemente al debate sobre extender o remover el derecho a veto, las variables y opciones se vuelven aún más numerosas, resultando muy dificultosa su conciliación.¹³ Se debe tomar en cuenta también el hecho de que un número mayor de miembros en el Consejo de Seguridad no garantizaría una mayor eficiencia del mismo, como se ha comentado en el capítulo anterior.¹⁴

¹¹ Bennis Phyllis, UN Correspondent Pacifica Radio Network, “1994 Conference on Security Council Reform” 1994, <http://www.globalpolicy.org/security/conf94/bennis.htm> (20 de feb. 2004).

¹² Secretariado, “Report of the Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation.”

¹³ Ibid.

¹⁴ Para un ejemplo del debate entre Estados Miembros sobre la reforma de membresía en el Consejo de Seguridad, véase Pro&Con, “Should the United Nations be Expanded to Include More Permanent Members?”

Por otro lado, cualquier expansión de la membresía del Consejo, así como una reforma substantiva del derecho al veto, requiere una enmienda formal de la Carta bajo el procedimiento establecido en el Artículo 108.¹⁵ Esto a su vez implica no sólo la necesidad de un amplio consenso, sino también de un periodo de tiempo que permita la ratificación interna de la enmienda en el 75% de los Estados Miembros para que el nuevo procedimiento pueda ponerse en operación y ser incorporado oficialmente a la Carta.¹⁶

Sin embargo, en la Carta se encuentran disponibles métodos más expeditos y menos laboriosos de cambiar el procedimiento de la toma de decisiones tanto en el Consejo de Seguridad como en la Asamblea General, que no requieren de una enmienda formal. Los Artículos 21 y 30 establecen que tanto la Asamblea General como el Consejo de Seguridad, respectivamente, podrán establecer y adoptar sus propias reglas de procedimiento.¹⁷ En este sentido, Stephen Schlesinger sugiere que aunque no se ha hecho una enmienda formal a la Carta con la excepción de la de 1965, la ONU ha cambiado en muchos aspectos desde su creación.¹⁸ Por ejemplo, cuando durante la Guerra Fría el Consejo de Seguridad sufría de numerosos estancamientos a consecuencia de los vetos encontrados de los Estados Unidos y de la Unión Soviética, esto no obstó para que el Consejo y el Sistema en general pudiesen llevar a cabo sus funciones:

“the secretary general took over the role as international mediator; the Trusteeship Council oversaw decolonization; the notion of peacekeeping, a concept never mentioned in the U.N. Charter, was authorized; and the General Assembly, despite its

en *International Debates*, (Enero) 2004. EBSCOhost (11 de mar. 2004). Énfasis en original Véase en el presente trabajo Capítulo 2, 2.1 El Consejo de Seguridad, Capítulo V de la Carta, págs. 27-32.

¹⁵ Op.Cit.

¹⁶ Carta de las Naciones Unidas, Artículo 108.

¹⁷ Carta de las Naciones Unidas, Artículos 21, 30.

¹⁸ Stephen Schlesinger, “Can the United Nations reform?” en *World Policy Journal*, 14, No.2, (1997). EBSCOhost (11 de mar. 2004).

often heated rhetoric, became a genuine deliberative body and acquired increased moral authority.”¹⁹

Igualmente, el Grupo de Trabajo ha presentado las propuestas referentes al veto que “no necesariamente requieren enmiendas a la Carta” y que han obtenido un consenso más alto entre los Estados Miembros, algunas de las cuales serán discutidas en las siguientes secciones.²⁰

Por los motivos aquí expuestos, se puede pensar en la conveniencia y practicidad de proponer reformas al Consejo de Seguridad sin que necesariamente sean enmiendas formales a la Carta, que además puedan ser adoptadas con mayor rapidez, y que sirvan para hacer más eficiente el procedimiento del Consejo.

3.2 El veto

El Grupo de Trabajo sobre reformas al Consejo de Seguridad presenta ocho propuestas para modificar el uso del veto sin que esto altere necesariamente la estructura de la Carta. Se sugiere, por ejemplo, que los Miembros Permanentes del Consejo ejerciten restricción al recurrir al veto; que se haga el mayor esfuerzo por llegar a decisiones en consenso sin tener que hacer uso del veto; que cuando el veto sea ejercido, una explicación por escrito sea elaborada de su uso y presentada ante la Asamblea General; que los Miembros Permanentes se comprometan en grupo o unilateralmente a recurrir con menos frecuencia al veto. Resultan de mayor trascendencia, sin embargo, las propuestas 3, 5 y 6, que exponen lo siguiente:

“(3) A veto should only be exercised when the question is of vital importance to the United Nations as a whole.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Secretariado, “Report of the Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation.”

(5) Permanent members should commit themselves not to use the veto except for matters under Chapter VII of the Charter.

(6) The General Assembly should urge permanent members not to use the veto except for matters under Chapter VII of the Charter.”²¹

Traci Hukill ha sugerido en este sentido que una de las maneras para evitar que el derecho a veto que poseen los Miembros Permanentes paralice al Consejo es que éste se ejerza en grupos de por lo menos dos miembros, es decir, que sea requerido que dos de los cinco Permanentes compartan el veto para que éste sea aplicable.²² Asimismo, este procedimiento podría ser adoptado únicamente cuando se traten cuestiones de carácter sustantivo o explícitamente cuando sean cuestiones que caigan bajo el Capítulo VII de la Carta, como sugiere Thomas G. Weiss.²³

Sin embargo, aun si se limitase la utilización del veto a cuestiones bajo el Capítulo VII de la Carta, se tendría que hacer frente a la cuestión de la determinación de la existencia de una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión, por lo cual la discusión retornaría al tema de la definición de estos términos. Reformas al uso del veto, siendo un punto de gran complejidad y controversia, necesitan entonces ser respaldadas por otros cambios dentro del procedimiento de la Organización que ofrezcan alternativas al estancamiento o falta de consenso en el Consejo.

²¹ Ibid.

²² Hukill, “Time for Radical Reform at the U.N.?”

²³ Thomas G. Weiss, “The Illusion of Security Council Reform” en *Washington Quarterly*, 26, No.4 (2003), www.twq.com/03autumn/docs/03autumn_weiss.pdf (20 de feb. 2004).

3.3 La Resolución Unión Pro Paz²⁴

En Noviembre de 1950 la Asamblea General, por iniciativa de los Estados Unidos, adoptó la resolución 377(V), mejor conocida como Resolución Unión Pro Paz. Bajo esta resolución, la Asamblea General puede tomar acción:

“if the Security Council fails to act, owing to the negative vote of a permanent member, in a case where there appears to be a threat to the peace, breach of the peace or act of aggression. The Assembly can consider the matter immediately with a view to making recommendations to Members for collective measures to maintain or restore international peace and security.”²⁵

D.W. Bowett explica que esta resolución es prácticamente una aserción de responsabilidad secundaria por parte de la Asamblea General en la toma de decisiones bajo el Capítulo VII.²⁶ En 1950 se adoptó esta resolución en vista del grave dilema que presentaba la Guerra Fría o, como diría este autor, el “conflicto este-oeste”, el cual destruyó el principio de unanimidad en el que se basa toda la estructura del Capítulo VII (y en efecto de todo el Sistema) y del cual depende también para funcionar como está previsto en la Carta.²⁷ Se podría argumentar que en la actualidad existe un conflicto similar entre este y oeste donde, aunque si bien ha concluido la Guerra Fría, políticas como la doctrina preventiva de los Estados Unidos contribuyen al estancamiento del Consejo de Seguridad en cuestiones esenciales.

Weiss analiza la legitimidad que tendría una decisión de la Asamblea General bajo el procedimiento que dicta la Resolución Unión Pro Paz y explica que, como en una

²⁴ Véase en el presente trabajo Anexo I, Resolución Unión Pro Paz, pág. 77.

²⁵ General Assembly: Press Kit “United Nations General Assembly Opens on 16 September 1997” Sitio Oficial de la ONU en Internet 2003-2004, http://www.un.org/ga/52/presskit/gafea_e.htm (20 de feb. 2004).

²⁶ D.W. Bowett, *The Law of International Institutions* (London: The London Institute of World Affairs, Frederick A. Praeger, Publisher, 1963), 45.

²⁷ *Ibid.* 34.

cuestión substantiva, la Asamblea tendría que tomar una decisión con una mayoría de dos tercios de los Miembros. En lo referente a que las decisiones de la Asamblea solamente tienen el carácter de recomendaciones, el autor explica que, “el apoyo necesario en la Asamblea General puede tener el suficiente peso moral y político para categorizar el uso de la fuerza como ‘legal’ aun sin el apoyo del Consejo de Seguridad. En este caso, la acción emprendida ciertamente sería considerada como legítima.”²⁸ De esta forma, aun cuando la Resolución no fuera incorporada formalmente a la Carta, de aceptarse la adopción de la misma en el procedimiento del Consejo, la Asamblea podría no sólo determinar la existencia de una situación bajo el Artículo 39, sino también recomendar las medidas a ser tomadas relativas al uso de la fuerza.

Cabe mencionar que la Resolución Unión Por Paz ha sido utilizada en el pasado con éxito, el ejemplo más conocido de esto siendo la operación de Naciones Unidas en el Congo de 1960, que fue autorizada y ordenada por la Asamblea General.²⁹

La utilización de la Resolución Unión Pro Paz se examina también en el contexto de aumentar la representatividad de los Estados Miembros en la toma de decisiones en cuestiones de paz y seguridad internacionales. Como menciona Nigel D. White y como se examinó en el Capítulo 1 del presente trabajo, la Asamblea General es universal y se rige por el principio de igualdad soberana de todos sus miembros, incluso en cuanto a votación.³⁰ La aplicación de la Resolución Unión Pro Paz en este sentido ayudaría a incrementar la representatividad de los miembros en la toma de decisiones referentes al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, así aminorando la necesidad de

²⁸ Weiss, “The Illusion of Security Council Reform.” Traducción propia.

²⁹ “General Assembly Emergency Special Sessions”, A/4510 GAOR, 4th emer. spec. sess., Suppl. No. 1 en Sitio Oficial de la ONU en Internet 2003-2004, <http://www.un.org/ga/> (20 de feb. 2004).

³⁰ Véase en el presente trabajo Capítulo 1, 1.4 La Universalidad y la Asamblea General, págs. 16-22.

expandir la membresía del Consejo de Seguridad. De la misma forma, en la cuestión de las funciones múltiples del Consejo de Seguridad, si a la Asamblea también le fuese otorgado un poder semi-judicial como el que implica la Resolución Unión Pro Paz, sería menor el reclamo de los miembros por mayor participación en el Consejo de Seguridad y mayor el nivel de transparencia en los procedimientos del Consejo.³¹ Consecuentemente, habría una mayor legitimidad en el proceso de toma de decisiones, en el cual el multilateralismo en la Asamblea sería la opción a un estancamiento en el Consejo.

La adopción del procedimiento de Unión Pro Paz tiene otra importante implicación para la legitimidad del Sistema como explica Weiss, que tiene que ver con las coaliciones voluntarias que se forman al momento en que se decide hacer uso de la fuerza bajo el marco legal de la ONU, y a continuación se estudiará.

3.4 Artículo 45: contingentes militares inmediatamente disponibles

Otro de los Artículos que no se ha implementado desde 1945 es el 45, relativo a la disponibilidad de contingentes militares permanentes, multinacionales, que puedan ser desplegados en el momento que el Consejo de Seguridad tome la decisión de hacer uso de la fuerza.³² Por un lado, como señala Alf Ross, la falta de estas fuerzas permanentes ha obstruido o limitado la acción del Consejo de Seguridad, y su efectividad, al no poder intervenir de manera rápida ante la presencia de una situación que pueda amenazar la paz y seguridad internacionales.³³ Por otro, esta indisponibilidad de fuerzas multilaterales de

³¹ Nigel D. White, *The United Nations System: Toward International Justice* (London: Lynne Rienner Publishers, 2002), 79.

³² Carta de las Naciones Unidas, Artículo 45..

³³ Alf Ross, *Constitution of the United Nations: Analysis of structure and function* (New York: Rinehart & Company, 1950), 68.

despliegue inmediato ha llevado cada vez más en la práctica al uso y formación de coaliciones voluntarias y ad hoc.³⁴

Ante las divisiones profundas entre los Miembros Permanentes del Consejo en la actualidad, es difícil pensar que se pudiese acordar en el corto plazo la formación de este contingente previsto en el Artículo 45; no obstante, de que existiera dicha fuerza militar multinacional, sería menor la probabilidad de que los estados miembros del Consejo (en especial los Permanentes) formaran coaliciones por fuera de la ONU, como ocurrió en la invasión a Irak del 2003.³⁵

El asunto de las coaliciones voluntarias se relaciona a un debate acerca de la utilidad del multilateralismo que ofrece el Sistema de Naciones Unidas ya que, como se expondrá a continuación, aun después de una intervención no autorizada por la ONU, los estados aparentemente unilateralistas necesitan la ayuda de otros estados y de instituciones de las Naciones Unidas para terminar el trabajo.

3.5 La utilidad del multilateralismo

James P. Rubin, en su artículo *Stumbling into War*, opina que la invasión a Irak por parte de los Estados Unidos resultó ser una enorme derrota diplomática para éste último, y que en general el asunto perjudicará la política exterior de los Estados Unidos en los años venideros.³⁶ Como menciona Shashi Tharoor y como se ha mencionado a lo largo del presente trabajo, las acciones llevadas a cabo por estados sin autorización del Consejo de Seguridad tienen escasa legitimidad, independientemente de su nivel de legalidad.³⁷ Sin embargo, es en la práctica y en la realidad donde la opción del multilateralismo luce

³⁴ Weiss, "The Illusion of Security Council Reform."

³⁵ Aylin Seker, "The fallacy of multilateralism: the United Nations' involvement in the Gulf War and its aftermath" en *Journal of International Affairs*, 4, No. 2 (1999). EBSCOhost (1 de sep. 2003).

³⁶ James P. Rubin, "Stumbling into War" en *Foreign Affairs*, 82, No.5, (2003). EBSCOhost (1 de sep. 2003).

³⁷ Shashi Tharoor, "Why America Still Needs the United Nations" en *Foreign Affairs*, 82, No.5 (2003). EBSCOhost (1 de sep. 2003).

preferible y donde el unilateralismo parece casi imposible. Para ilustrar este punto, se continuará utilizando el ejemplo de la invasión y ocupación de Irak.

Poco después de dos meses de la invasión de Irak en marzo del año pasado, la ONU se volvió a dedicar a este tema, pero no en lo concerniente a la legitimidad del uso de la fuerza, sino en lo referente a la reconstrucción y ayuda humanitaria al país afectado. La Resolución 1483 de mayo de 2003 otorgó a los Estados Unidos y a sus aliados amplios poderes en la administración interina de Irak, y también creó el papel de un Representante Especial de la ONU que trabajaría con la autoridad provisional. Asimismo, se levantaron las sanciones económicas que le habían sido impuestas a Irak desde hace casi trece años tras la invasión a Kuwait.³⁸ Una de las cláusulas de la resolución 1483 establece explícitamente:

*“Tomando conocimiento de la declaración de 12 de abril de 2003 de los Ministros de Finanzas y Gobernadores de los Bancos Centrales del Grupo de los Siete países industrializados, en que sus miembros reconocían la necesidad de una acción multilateral para ayudar a la reconstrucción y el desarrollo del Iraq y de la asistencia del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial para esa tarea....”*³⁹

Posteriormente, la resolución 1500 del 14 de agosto de 2003 creó la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Irak, UNAMI, la cual proporcionaría ayuda a los mandatos de la ONU establecidos en la resolución 1483, en lo referente a las cuestiones humanitarias y demás apoyo por parte de la Organización.⁴⁰ La ayuda de la ONU en estas cuestiones fue refrendada en la resolución 1511 del 16 de octubre de 2003, en la cual también se

³⁸ Resolución del Consejo de Seguridad 1483 22 (2003) Sitio Oficial de la ONU en Internet 2003-2004, <http://www.un.org> (20 de feb. 2004).

³⁹ Ibid.

⁴⁰ United Nations News Centre, “Security Council welcomes Iraqi Governing Council, sets up new UN mission” en UN News Service, 14 de ago. 2003, <http://www.un.org/apps/news/storyAr.asp?NewsID=7997&Cr=iraq&Cr1=> (11 de mar. 2004).

reconoció la naturaleza temporal del poder ejercido por la autoridad provisional. Según esta resolución, el Consejo de Seguridad:

“*Decide* que las Naciones Unidas, por conducto del Secretario General, su Representante Especial y la Misión de las Naciones Unidas de Asistencia para el Iraq, deben reforzar el papel esencial que desempeñan en el Iraq, incluso mediante la prestación de socorro humanitario, la promoción de la reconstrucción económica y de las condiciones propicias para el desarrollo sostenible del Iraq y la intensificación de los esfuerzos por restablecer y crear las instituciones nacionales y locales de un gobierno representativo.”⁴¹

Es importante notar que en las tres resoluciones, los países que proponen son los Estados Unidos, el Reino Unido y España, con apoyo de Camerún en la 1511.⁴²

Como nota Ian Williams, la resolución 1483 contenía una doble intención que, sin explícitamente autorizar la invasión, regularizaba el resultado de la operación y creaba la posibilidad de que la ONU se involucrase más a fondo. Este autor sugiere que a la medida en que los planes de ocupación de Irak no daban los resultados esperados en un principio, los Estados Unidos comenzaron a considerar una mayor intervención de las Naciones Unidas bajo lo que era un “acomodo pragmático a una realidad en la cual la ONU es más importante de lo que los estrategas del Pentágono quisieran que fuera.”⁴³ En términos prácticos, esto se refiere en primer lugar al factor económico. Eugene B. Kogan en *The Case for Multilateralism* calcula que, en lo que va de la operación en Irak, sólo el 20% del trabajo total lo ha llevado a cabo Estados Unidos unilateralmente, tomando en cuenta la

⁴¹ Resolución del Consejo de Seguridad Resolución 1511(2003) Sitio Oficial de la ONU en Internet 2003-2004 <http://www.un.org> (11 de mar. 2004).

⁴² United Nations News Centre, “The Situation in Iraq” en Sitio Oficial de la ONU en Internet 2003-2004, <http://www.un.org/apps/news/infocusRel.asp?infocusID=50&Body=Iraq&Body1=inspect> (11 de mar. 2004).

⁴³ Ian Williams, “Two Cheers for the Blue Flag: Assessing the UN” en *Dissent*, (Otoño) 2003. EBSCOhost (15 de ene. 2004). Traducción propia.

reconstrucción del país además de los aspectos militares.⁴⁴ Por otro lado, Williams examina el panorama interno de los Estados Unidos frente a la invasión de Irak e indica,

“[i]n the end the UN’s normative role forced the White House to come back to the Security Council for a resolution about the Iraqi occupation. Bush simply had no option, at least so long as he is attempting his bold economic experiment of simultaneously running a war, cutting taxes, and dealing or, better, not dealing with a massive balance of payments and budget deficit.”⁴⁵

A su vez, Robert Kagan junta los factores internos de los Estados Unidos con los factores externos que llevaron a ese país a buscar apoyo en la ONU, notando que el pueblo estadounidense apoyaba utilizar la ruta del Consejo de Seguridad en la invasión a Irak, pero que también el gobierno necesitaba buscar legitimidad y apoyo internacional para sus actividades de reconstrucción.⁴⁶ Como resume Tharoor, “[u]nilateralism is always more expensive than its alternative, and in today’s tight world economy, the costs of international unilateralism may no longer be sustainable.”⁴⁷

Por otro lado, hay quienes opinan que la manifiesta necesidad de recurrir a las Naciones Unidas para legitimar acciones emana de la necesidad de obtener esa legitimidad para gobernar. Bajo este argumento, aun cuando una resolución del Consejo de Seguridad no fuese legalmente necesaria para hacer uso de la fuerza, la autoridad conferida por las Naciones Unidas puede resultar muy útil al momento de ocupar un país y provocar cambio de régimen: “[a] council decision does not just spread expense and political risk, [but also] dilutes Washington’s responsibility for a course of action that might provoke resentment or

⁴⁴ Eugene B. Kogan, “The Case for Multilateralism” en *The Humanist* (Marzo/Abril) 2004. EBSCOhost (1 de abril 2004). Traducción propia.

⁴⁵ Op.Cit.

⁴⁶ Robert Kagan, “America’s Crisis of Legitimacy” en *Foreign Affairs*, 83, No.2. (2004). EBSCOhost (1 de abril 2004).

⁴⁷ Tharoor, “Why America Still Needs the United Nations.”

hostility.”⁴⁸ De esta forma, la población del país ocupado aceptaría más una operación dirigida por la ONU y formada por Cascos Azules que una ocupación multinacional no legitimada ni llevada a cabo por Naciones Unidas.⁴⁹

Actualmente, el Sistema de Naciones Unidas se encuentra operando de lleno en Irak, aun después del atentado que sufrió su sede en Bagdad el 19 de agosto de 2003.⁵⁰ Existe un Centro de Información Humanitaria para Irak (CIH), creado por la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, y coordinado por la Oficina de Coordinación Humanitaria para Irak.⁵¹ Asimismo, una docena de agencias del Sistema de Naciones Unidas se encuentran cooperando en la reconstrucción del país, entre ellas el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, el Programa Mundial de Alimentos y la Organización Mundial de la Salud.⁵² Finalmente, para el proceso que se planea de transferir la autoridad provisional a un gobierno soberano mediante elecciones en el presente año, el Secretario General ha reiterado el apoyo de las instituciones pertinentes de las Naciones Unidas para contribuir al éxito de este plan.⁵³

El ejemplo actual de la situación en Irak es sólo uno de los casos en los que el multilateralismo de la ONU es requerido y necesario después de que se han tomado acciones sin autorización explícita del Consejo de Seguridad. Otras instancias recientes en donde se ha dado un proceso similar al que está ocurriendo en Irak incluyen Kosovo (1999)

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Joseph Nye, “U.S Power and Strategy After Iraq” en *Foreign Affairs*, 82, No.4 (2003). EBSCOhost (1 de sep. 2003).

⁵⁰ United Nations News Centre, “The Situation in Iraq.”

⁵¹ Humanitarian Information Centre for Iraq, HIC 2003-2004, <http://www.hiciraq.org/main.asp> (15 de ene. 2004).

⁵² Op.Cit.

⁵³ United Nations News Centre, “Annan informs key players of UN's intention to send team back to Iraq” en UN News Service, 19 de mar. 2004, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=10139&Cr=iraq&Cr1=> (15 de mar. 2004).

y Afganistán (2001).⁵⁴ Se puede observar, entonces, como el multilateralismo institucionalizado que ofrece el Sistema de Naciones Unidas es útil aun para los estados que emprenden actos unilaterales. No obstante, el multilateralismo llevado a la práctica en las relaciones internacionales contemporáneas en ocasiones difiere de la teoría. A continuación se retomará el multilateralismo en sus definiciones más prácticas, comparando éstas con aquellas discutidas en la parte 1.1 del presente trabajo.

3.6 El multilateralismo en la práctica

Robert Kagan advierte que cuando los estadounidenses hablan de “multilateralismo”, se refieren a una política exterior que activamente procura obtener el apoyo de aliados. Este autor explica que en los Estados Unidos aun los que son multilateralistas no creen que una autorización por parte del Consejo de Seguridad es siempre esencial: “It is a means to the end of gaining allied support, but not an end in itself.”⁵⁵

La observación de Kagan contradice casi directamente la teoría de John Gerard Ruggie, la cual describe un multilateralismo institucional que en sí es un fin.⁵⁶ Sin embargo, la visión “Americana” del multilateralismo contrasta no sólo con la teoría, sino con otras visiones prácticas del término. Kagan, en *Multilateralism, American Style*, considera que la mayoría de los europeos creen en lo que se puede denominar “principled multilateralism” (multilateralismo basado en principios). Explica Kagan:

⁵⁴ En el caso de Afganistán, la resolución del Consejo de Seguridad 1368 del 12 de septiembre de 2001 condena los actos terroristas ocurridos en Nueva York, Washington D.C. y Pennsylvania, sin hacer mención alguna de Afganistán. En las resoluciones 1377 y 1378 del 12 y 14 de noviembre de 2003, respectivamente, se adopta una declaración sobre el esfuerzo global para combatir el terrorismo y posteriormente se declara la intención de reconstruir Afganistán, sin que exista antes de los bombardeos a Afganistán del 8 de octubre de ese mismo año una resolución que determine la existencia de un acto de agresión, amenaza a la paz o quebrantamiento de la paz que justifique el uso de la fuerza. Véase Resoluciones del Consejo de Seguridad en Sitio Oficial de la ONU en Internet <http://www.un.org>.

⁵⁵ Kagan, “America’s Crisis of Legitimacy.”

⁵⁶ Véase en el presente trabajo Capítulo 1, 1.1 Multilateralismo, págs. 6-10.

“In this view, gaining U.N. Security Council approval is not a means to an end but an end in itself, the sine qua non for establishing an international legal order. [... Most Americans] are instrumental multilateralists [...] the core of the American multilateralist argument is pragmatic.”⁵⁷

El pragmatismo de los Estados Unidos, en este sentido, se puede observar en el momento en que este país decide recurrir a la ONU para la reconstrucción de Irak, por ejemplo, ya que es conveniente y práctico.⁵⁸

Bennis Phyllis plantea de manera similar un escenario en el cual: “The UN is still a multilateral organization. But it is one in which, at times of international crisis, the US predominates. Sometimes the crisis is defined of international proportions only by the United States.”⁵⁹ Por un lado, este argumento justifica la necesidad de crear un mejor procedimiento para la determinación de la existencia de una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión, como se dijo en el capítulo anterior, con el propósito de que las cuestiones que se manejen en el Consejo de Seguridad quepan bajo la Carta de la ONU y no sean solamente de interés unilateral. Por otro lado, como comenta Phyllis, el hecho de que Estados Unidos predomine en tiempos de crisis internacional perjudica mucho la legitimidad del multilateralismo del Sistema por que, en efecto, llega a dejar de existir tal multilateralismo en el Consejo de Seguridad.

Weiss tiene otro nombre para el multilateralismo americano del cual hablan Kagan y Phyllis—“multilateralismo táctico.” El reto a futuro de los que apoyan a la ONU, explica este autor, tiene dos partes: determinar cuándo el Consejo de Seguridad va a fungir como multiplicador del poder de los Estados Unidos, y convencer a los Estados Unidos de que el

⁵⁷ Robert Kagan, “Multilateralism, American Style”, *The Washington Post*, 13 de sep., 2002. EBSCOhost (15 de ene. 2004).

⁵⁸ Véase Williams, “Two Cheers for the Blue Flag.”

⁵⁹ Phyllis, “1994 Conference on Security Council Reform.”

actuar multilateralmente es de su mejor interés. “The trick is to determine in which situations Washington and the world organization will act in concert, that is, when will U.S. tactical multilateralism kick in?”⁶⁰ En este caso también, el multilateralismo es reducido a un instrumento de política exterior y sujeto a los intereses de un solo estado.

La definición de Theodore Lowi y Benjamin Ginsburg citada al principio de este trabajo no difiere demasiado de las concepciones del multilateralismo que tienen Kagan, Phyllis y Weiss; Lowi y Ginsburg ven al multilateralismo como una política exterior, pero esta visión no va más allá de la política exterior estadounidense en específico.⁶¹ Se podría decir que la supremacía actual de los Estados Unidos en las relaciones internacionales es lo que ocasiona que la atención se enfoque casi exclusivamente a observar el multilateralismo bajo la lupa de la política exterior norteamericana; esto es evidente. Sin embargo, como plantea Anne-Marie Slaughter, si bien la realidad internacional contemporánea presenta amenazas reales para los Estados Unidos como hegemon (terrorismo, para citar el ejemplo más claro), es necesario que se adopte un proceso de toma de decisiones multilateral “como la única esperanza que tiene América de asegurarse que sus naciones amigas—incluyendo sus aliados más cercanos—no formen coaliciones para crear un balance en su contra, como si los Estados Unidos fueran el verdadero problema.”⁶² La autora sugiere entonces, que el uso de instituciones como el Consejo de Seguridad, garantiza que situaciones como el estancamiento en el Consejo previo a la invasión a Irak no se susciten tan a menudo.

El argumento de Slaughter también hace patente el hecho de que el multilateralismo existe más allá de los Estados Unidos. Como asevera Eugene B. Kogan, amenazas

⁶⁰ Weiss, “The Illusion of Security Council Reform.”

⁶¹ Véase en el presente trabajo Capítulo 1, 1.1 Multilateralismo, págs. 6-10.

⁶² Anne-Marie Slaughter, *Misreading the Record* en “Stayin’ Alive”, *Foreign Affairs*, 82, No.4 (2003). EBSCOhost (1 sep. 2003).

internacionales como el terrorismo son males que requieren de un multilateralismo como el que describe la teoría. Kogan opina que: “[i]nternational cooperation is essential in the struggle against terrorism. France and Germany, the United States’ greatest rivals prior to the war on Iraq, are its best friends in eliminating al-Qaeda cells worldwide.”⁶³ Los países que necesitan del multilateralismo son todos aquellos a los cuales los problemas internacionales los aquejan. Como lo explica Edward C. Luck, “[n]either Paris, Moscow, nor Washington is ready to drop the [Security] Council from its political tool kit. France wants its help in Côte d’Ivoire, the United States wants to use it for North Korea and the larger war on terrorism, and the whole council recently embarked on a fact-finding trip to western Africa.”⁶⁴

Con anterioridad en el presente trabajo se ha dicho que el multilateralismo trasladado de la práctica a la teoría se manifiesta en la institución de la Organización de las Naciones Unidas. El argumento se ha sustentado utilizando como base la teoría de internacionalistas como John Gerard Ruggie y de juristas como Jules Lobel y Michael Ratner, quienes parecen representar la corriente clásica o tradicional de la teoría del multilateralismo del siglo XX.⁶⁵ Esto se puede notar especialmente al comparar dichos autores con el trabajo de Kagan, quien sería un buen ejemplo de la nueva corriente de analistas del multilateralismo en el siglo XXI. La mayor diferencia entre las dos corrientes podría ser que la primera habla de un multilateralismo institucionalizado, mientras que la segunda se enfoca más a un análisis de casos.

⁶³ Eugene B. Kogan, “The Case for Multilateralism”

⁶⁴ Edward C. Luck, End of an Illusion en “Stayin’ Alive”, *Foreign Affairs*, 82, No.4 (2003). EBSCOhost (1 sep. 2003).

⁶⁵ Para una breve descripción de los curriculum vitae de los autores, véase: Jules Lobel y Michael Ratner, Center for Constitutional Rights 2003, www.ccr-ny.org (15 de mar. 2004); Robert Kagan, Carnegie Endowment for International Peace 2004, www.ceip.org/files/about/Staff.asp?r=16 (15 de mar. 2004); John Gerard Ruggie, UN History.org 2003, www.unhistory.org/iac_res/ruggie.htm (15 de mar. 2004).

Lawrence Ziring, Robert Riggs y Jack Plano, en *The United Nations: International Organization and World Order*, logran juntar de cierto modo ambas propuestas del significado del multilateralismo. Por un lado, hablan de una organización internacional en la cual Estados Unidos se encuentra a la cabeza del proyecto de seguridad internacional, y sin embargo argumentan que esta organización internacional, la actual, promete algo que los estados individuales no pueden alcanzar en aislamiento y que la seguridad, el desarrollo y la prosperidad son metas poco realizables ante la ausencia de arreglos cooperativos y enfatizan: “Moreover, in no arrangement is this more obvious than in the United Nations System.”⁶⁶

La manera en la que se ha tratado el tema del multilateralismo recientemente, en especial ante acontecimientos de gran trascendencia para la organización internacional como ataques terroristas recurrentes y violaciones al derecho internacional a gran escala, ha colocado al multilateralismo en una crisis de legitimidad ya que se cuestiona su funcionamiento más allá del uso que le puedan dar los Estados Unidos. Consecuentemente, a ser la ONU la expresión institucional del multilateralismo desde hace casi seis décadas, que el multilateralismo ahora se encuentre en una crisis de legitimidad perjudica a la Organización y a todo el sistema que sustenta. Ya que temas como los ataques terroristas se discuten y las mencionadas violaciones al derecho internacional se suscitan en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, se puede deducir que es en el Consejo donde se origina la crisis del multilateralismo. De este modo, se llega a la idea de que mediante reformas al procedimiento del Consejo de Seguridad se puede aliviar la crisis de

⁶⁶ Jack Plano, Robert Riggs, Lawrence Ziring, *The United Nations: International Organization and World Politics* (USA: Thomson Learning, Inc., 2000), 1.

legitimidad del multilateralismo, lo que a su vez llevaría a un mejor aprovechamiento de los beneficios que ofrece el Sistema de Naciones Unidas a todos sus Estados Miembros.