

Asia y el mundo islámico en el Consejo de Seguridad

**María Teresa Aya
Pío García***

Docentes- investigadores de la
Facultad de Finanzas, Gobierno y
Relaciones Internacionales.

Mauricio Cortés colaboró en la
realización de este ensayo.

correo electrónico:
pio.garcia@uexternado.edu.co

Durante su conferencia en Bogotá, en junio de 2005, el ex presidente Bill Clinton afirmó: “ser Secretario General de las Naciones Unidas no es un trabajo para ninguno de los cinco países miembros permanentes del Consejo de Seguridad”¹. Es lógico, pues se trata de un oficio menor, con funciones que no pueden llegar a afectar los intereses y las decisiones de los grandes poderes mundiales, escudados en el principio sagrado de preservar la soberanía del Estado-nación. Hasta ahora, los arreglos multilaterales no han podido dejar de ser rehenes de las maniobras de los países poderosos.

La celebración del sexagésimo aniversario de la Organización de las Naciones

Unidas en el año 2005 estuvo lejos de ser la gran fiesta mundial de la paz y el desarrollo de todos los pueblos. Más de la mitad de la humanidad sigue hundida en la pobreza, la disparidad entre las sociedades ricas y miserables es creciente y proliferan los conflictos de toda índole, es lógico preguntar: ¿para qué han servido tantos programas y mecanismos del máximo cubrimiento multilateral? La insistencia sobre la reforma de la ONU refleja esa paradoja dada por el hecho de una profunda aspiración de contar con una organización mundial fuerte y respetada, para rescatarla del desprestigio y la impotencia en que ha caído, mientras los ideales multilaterales parecen obsoletos en los tiem-

* Fecha de entrega, 28 de julio de 2005. Fecha de aceptación, 29 de agosto de 2005.

¹ Bill Clinton, Conferencia sobre Liderazgo, Bogotá, 22 de junio de 2005.

pos en que campea el unilateralismo.

La crisis de legitimidad de la ONU fue agravada con la decisión arbitraria norteamericana de ocupar Iraq por la fuerza y someterlo a la transformación social e institucional que lo encarrile por la senda de la democracia euroamericana². El organismo internacional quedó burlado como máxima instancia de toma de las decisiones sobre los más agudos problemas internacionales. Más aún, el Consejo de Seguridad, cuya misión no es otra que la preservación de la paz y la seguridad mundiales, fue incapaz de detener las acciones, patrocinadas por más de 20 gobiernos alineados en ese momento con la política exterior estadounidense. Los ruegos posteriores del Consejo para que Estados Unidos devuelva la plena soberanía a los iraquíes siguen siendo llamados no atendidos.

El decaimiento del sistema multilateral hasta llegar a esta situación imprevista de ostracismo y descrédito contrasta con los anuncios y compromisos formales

de los líderes de los países de gran peso en el sistema internacional, así como los de menor rango que creen elevar su prestigio cuando son abordados, por ejemplo, en la búsqueda de consensos regionales por parte de los candidatos a ingresar a un Consejo de Seguridad ampliado.

En este escenario de contradicciones queda en pie la pregunta siguiente: ¿qué sentido tiene plantear la reforma de un sistema marginado por la *realpolitik*?, ¿con la anulación de los mecanismos multilaterales convenidos por los grandes poderes es inevitable que la organización política mundial se tenga que seguir ciñendo a los intereses y disposiciones de Estados Unidos, la gran potencia de la posguerra fría? Ante la crisis de las Naciones Unidas y, dentro de ellas, del Consejo de Seguridad, ¿qué posición presentan los países asiáticos?, ¿qué acogida tiene el multilateralismo frente a la opción de trasladar la responsabilidad de la seguridad a los entes regionales tipo OTAN³, TIAR⁴, CEI⁵?, ¿bajo qué modalidades pueden los

² Tal vez quede con un nuevo rostro por los milagros que vemos de la cirugía plástica, pero en el fondo esa sociedad no va a entregar sus ancestrales formas de ver el mundo e interactuar con él. La urgencia de una superpotencia de imponer sus criterios y asegurar su política energética echó mano de un paquete de argumentos ficticios (la posesión de armas de destrucción masiva, los nexos Bin Laden- Saddam Hussein) para abrir un nuevo frente de batalla y tomar el control del petróleo iraquí.

³ La Organización del Tratado del Atlántico Norte se crea en 1947; tiene como objetivo la seguridad colectiva de las naciones de Europa occidental y Estados Unidos y Canadá.

⁴ El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca se firma en América Latina con anterioridad a la OTAN y se constituye así en el primer acuerdo moderno de seguridad colectiva, donde un ataque a uno de sus miembros equivale a un ataque a todos ellos, por lo que todos pueden aliarse para la defensa.

⁵ Conforman la CEI Rusia, Bielorrusia, Ucrania, Azerbaiyán, Armenia, Georgia, Kazajstán, Moldavia, Uzbekistán, Kyrgystán, Turkmenistán y Tayikistán. Entre sus objetivos están la coordinación de sus políticas económicas y de relaciones internacionales.

países hacer valer más sus derechos a una mayor representación y mejor respuesta a sus intereses regionales?, ¿la presión hacia la consolidación de bloques económicos y políticos derivará en un regionalismo estratégico, que terminará por fracturar el sistema multilateral actual? Teniendo presente la abrumadora presencia de países islámicos y árabes en Asia, ¿qué modalidad de participación se les puede llegar a ofrecer, con el fin de lograr su representación como considerable grupo religioso y étnico en la actualidad?

Muchas son las consideraciones acerca del problema de la reorganización del sistema mundial. Hay quienes abogan por las posiciones regionalistas, según las cuales los bloques por cercanía geográfica (Europa, América, Asia) serán los grandes actores del futuro; otros piensan que el papel hegemónico de Estados Unidos no podrá ser contrarrestado en varias generaciones (el siglo estadounidense); al contrario, también se vaticina que, propulsada por su formidable crecimiento económico, China llegará a actuar como un superpoder definidor de la geopolítica en los próximos años. Sin lugar a dudas, cualquier arreglo multilateral nuevo o la reforma de los mecanismos existentes pasa por los acuerdos entre los grandes actores regionales y mundiales, a sabiendas de que Estados Unidos, por el desmesurado poder militar y tecnológico que ha llegado a reunir, tiene una singular capacidad decisoria, aunque limitada por las contrafuerzas de sus opositores. Es por esto que

es tan importante considerar el juego geopolítico subyacente a la discusión sobre la reforma de los acuerdos políticos multilaterales.

Las relaciones de los países asiáticos y del grupo árabe e islámico entre sí entran en el marco del regionalismo y el gremialismo como una forma de integración de intereses entre los países, diferenciable de las relaciones puramente bilaterales y de las multilaterales. Como su nombre lo indica, en estas últimas entran miembros de diversos lugares del mundo, sin excepción alguna. La agrupación regional-gremial depende del factor geográfico, al modo de la Unión Europea o la Liga Árabe, o se refiere a aquellas organizaciones agrupadas en torno a intereses temáticos como la Conferencia de la Organización Islámica o el Movimiento de Países no Alineados.

El presente análisis explica la alta valoración que el grupo de países asiáticos (aún no constituido en bloque) ha tenido y tiene de la institucionalidad internacional alrededor de la ONU. En gran medida, la Organización fue el baluarte que amparó los movimientos de independencia de muchos de ellos después de la Segunda Guerra Mundial. El restablecimiento de sus plenos poderes y la reforma para lograr una estructura más equitativa del poder son objetivos de la política exterior asiática. Más aún, el cuestionado y desacreditado Consejo de Seguridad podría recuperar su capacidad de acción y su prestigio, siempre y cuando desde el lado asiático se genere un movimiento expreso hacia esa meta.

Después de analizar el progresivo decaimiento de la concertación multilateral sobre los asuntos de la paz y la seguridad internacionales, se procederá a explicar la relación del área asiática con el sistema de Naciones Unidas y la puja de algunos de ellos y del ámbito islámico por expandir el Consejo de Seguridad, con el propósito de ingresar en calidad de miembros permanentes.

LA CRISIS EN EL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS Y EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD

La proyección tan agresiva del gobierno estadounidense no puede ser explicada más que como la conducta desesperada de una potencia que se siente vulnerable y acosada, tanto en su interior como en sus relaciones con el resto de países. La arrogancia frente a los otros pueblos pone de manifiesto, sin duda, el imperioso deseo de encontrar respuestas de respeto, aceptación o sometimiento por parte del sistema mundial; pero a la vez responde a la necesidad de hallar legitimidad y darle motivos de enardecimiento nacional al propio pueblo norteamericano, cuya fati-

ga cultural es evidente en la violencia escolar, la desintegración familiar, el conflicto étnico, la brecha creciente entre ricos y pobres⁶, la pederastia de los líderes religiosos, la persistencia del alcoholismo, el tabaquismo y las drogas ilícitas... Pero también para ocultar la corrupción monumental de un sistema político al servicio de los grandes negocios⁷.

Una manera tal de pretender conducir los asuntos mundiales tiene mucho eco entre los políticos conservadores y una parte grande de la opinión pública estadounidense. En algunos países, las dirigencias locales han tenido una especial habilidad en medio de unas condiciones internas favorables para justificar su alianza con el discurso redentor estadounidense, mientras sacan réditos de los acuerdos militares; es el caso de Israel, Japón, Gran Bretaña, Tayikistán y los cuatro restantes de Asia Central o Colombia, por citar sólo unos cuantos. En marzo de 2003 fueron 14 gobiernos los que se aventuraron a enviar tropas para congraciarse con Bush, pero la coalición se fue resquebrajando con el cambio de posición de España o las presiones de los votantes asiáticos en Filipinas, Tailandia y Corea del Sur.

⁶ 22.4% de la niñez en la pobreza, como cualquier país del tercer mundo. Cf. *Newsweek*, 31 de enero de 2005, pág. 18.

⁷ El superávit de la administración Clinton se transformó en los primeros 4 años del gobierno de Bush en déficit de US\$412.000 millones. Por cierto, esta situación como la necesidad de construir enemigos había sido vaticinada en enero de 2001 por el diario satírico *The Onion*, "Debemos despilfarrar el superávit presupuestario, que tanto le costó a nuestra nación, con exenciones fiscales para el 15% más rico de la población"... Y en el frente extranjero, debemos encontrar un enemigo y derrotarlo". Pronóstico recordado por Paul Krugman, "Presupuesto sin giros", en *El Espectador*, 17-23 de julio de 2005, pág. 17A.

Por cierto, al contener en su territorio el llamado “eje del mal” (redefinido en abril de 2005, como se verá más adelante), Asia encuentra motivos para disentir de la visión estadounidense del mundo. Allí se encuentran algunos de sus críticos más abiertos por el contraste de orientación política, pero también por el choque de intereses económicos, como lo es el control sobre los grandes yacimientos de energéticos fósiles del Mar Caspio y el Golfo Pérsico. Claro está que, como se dijo antes, a pesar de soportar un común denominador de vejaciones estadounidenses, un frente como tal no es factible de construir en breve tiempo en Asia. Más aún, una coalición tan explícita parece poco probable en otros lugares del mundo; sin embargo, cierta simpatía entre aquellos que más sienten el peso del control unilateral abona el terreno para procurarse apoyos mutuos. Considérense los casos simplemente de China, Malasia, Rusia, Alemania, Francia, Irán, Brasil o Venezuela.

La actitud bélica estadounidense en Iraq sólo vino a terminar de abrir una llaga que venía abierta de tiempo atrás; su curación era ficticia, y por eso terminó por revelarse como una herida viva. La falta de consenso en la interpretación y disposición de medidas por parte del Consejo de Seguridad socavó la capacidad de actuar con rapidez y contundencia frente a crisis propias de su control. En este ambiente de confusión, Estados Unidos se ubicó en espacios en los cuales sus determinaciones tenían o buen respaldo por

parte de sus socios o reticencias menos arduas que las surgidas en el Consejo. Así emprendió la OTAN la intervención en la crisis de los Balcanes, ampliando posteriormente su espacio hasta el centro de Asia (Afganistán) y abriendo la puerta grande para el paso de las tropas de las guerras preventivas: Iraq, por ahora. ¿Asia Central, Norcorea, Irán, Venezuela, más adelante?

En los años 90 hubo hechos que mostraron cierto intento por parte de Washington de congraciarse con sus rivales, como las dos semanas de vacaciones que en 1998 pasó Clinton en China y las grandes exigencias y compromisos frente a todo el sistema de Naciones Unidas, durante la ofensiva para desacreditar la labor de Boutros Gali y encumbrar a su candidato, Kofi Annan, quien por cierto no ha gozado en absoluto de la confianza de la administración Bush. Clinton también tomó medidas para corregir el crónico retraso estadounidense en el pago de la cuota a la ONU. Estas concesiones pueden valorarse a la luz de los nuevos acontecimientos como el preámbulo multilateralista de Estados Unidos antes de la recaída en el aislamiento.

Una división del trabajo tácita separa los conflictos en dos grandes categorías: aquellos ocurridos en áreas de primera importancia por la posición geográfica y la existencia de recursos estratégicos y los de menor rango. Estos de carácter inferior son dejados a la ONU, que entra a actuar con la limitación logística consabida, o son

dejados a la deriva (Sudán: Dalfur). Antes, en 1994, hubo operaciones fracasadas o tardías en Somalia y en Ruanda.

Una debilidad notable de la ONU es la ausencia de un cuerpo militar autónomo, lo cual revela falta de transmutación de la soberanía nacional a la soberanía supranacional, aunque fue bajo esta última filosofía tomada de Kelsen que se erigieron los sistemas multilaterales del siglo XX⁸. Los gobiernos con capacidad de ofrecer contingentes o financiar operaciones no quieren dejarlos al criterio de uso o bajo el mando de agentes externos que no están bajo su control.

Por el lado de la capacidad presupuestal, el sistema presenta fallas graves por el desfase entre los programas y las operaciones que emprende y la demora en los recaudos. El caso más conocido es el de Estados Unidos, cuya deuda supera los US\$2.000 millones; pero otros, como Colombia han seguido ese ejemplo para entrar en el grupo de los deudores morosos.

Por todos estos descalabros y otras críticas, se la califica de “crisis multifacética”, pues no sólo se trata de esos reveses militares y financieros, sino que están también los escándalos de corrupción en el manejo del programa de petróleo por alimentos en Iraq, la adjudicación de contratos favorables al hijo de Kofi Annan o

la queja por abusos sexuales de cascos azules en el Congo.

Las críticas a la ONU no deberían descalificar el trabajo honesto de muchos funcionarios y el desarrollo satisfactorio de programas sociales y humanitarios. Son dignos de tener en cuenta la abnegada labor de ACNUR¹⁰ o los programas puntuales frente a las catástrofes naturales. La Organización es en muchos lugares del planeta imagen de la solidaridad internacional en términos de ayuda humanitaria; también lo es de neutralidad y cooperación constructiva en procesos de paz, como los llevados a cabo en Centroamérica. No obstante, su campo de acción es limitado, y la cara positiva de este lado de la división del trabajo mencionada atrás confirma la existencia de la muralla impuesta por los celos de soberanía estatal anuladores de su poder supranacional.

Una queja fundamental contra Naciones Unidas es la falta de representación de las regiones y las culturas en el Consejo de Seguridad. Si bien el Consejo constituye uno de los ejes sobre los cuales reposa el sistema internacional, también es cierto que su propia condición de pilar del sistema lo convierte en uno de los obstáculos para su crecimiento y modernización. El Consejo tiene como objetivo principal “mantener la paz y la seguridad

⁸ Véase al respecto Michel Hardt y Antonio Negri, *Imperio*, Buenos Aires, Paidós, , 1ª ed. compacta, 2002; especialmente la primera parte: “la constitución política del presente”.

⁹ *El Tiempo*, Editorial del 28 de marzo de 2005.

¹⁰ Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados.

internacional [...], investigar toda controversia o situación que pueda crear fricción internacional; recomendar métodos de ajuste de tales controversias, o condiciones de arreglo; [...] y emprender acción militar contra un agresor”¹¹. Es la paradoja de que a mayor participación decae la capacidad de decisión.

El Consejo está conformado por miembros permanentes, quienes tienen el poder del veto, lo que desvirtúa la teoría de *un Estado un voto*: “Esta es la regla de ‘el gran poder de la unanimidad’, a menudo referida como el poder del ‘veto’”¹². También están los miembros no permanentes, elegidos cada dos años, para proporcionar un equilibrio tanto regional como económico y político a la entidad. “Conforme a la Carta, todos los Miembros de las Naciones Unidas han acordado aceptar y cumplir con las decisiones del Consejo de Seguridad. [A su vez,] el Consejo tiene la facultad para tomar decisiones que los Estados Miembros, conforme a la Carta, están obligados a cumplir”¹³.

A lo largo de 60 años, la única modificación sensible en el Consejo de Seguridad fue el ingreso de China en 1971, hecho que le imprimió un giro sustancial a la contienda de la Guerra Fría, al ponerse de manifiesto la imposibilidad soviética de ejercer tutelaje sobre el gran país asiático.

Treinta años después, la relación de fuerzas entre ambos llegó a inversión completa: buena parte del rescate de la economía rusa vino a depender de las adquisiciones chinas, cuyo desempeño industrial sobrepasó al alcanzado por el viejo aliado comunista. En el plano político-estratégico, el desfase entre ambos se ha ubicado en favor de China. Sólo ese país le puede ofrecer a los rusos el respaldo para negociar en términos menos desiguales con sus contendores europeos y con Estados Unidos.

La ONU actual sigue estructurada según la distribución del poder en 1945, cuando 51 países firmaron su creación. Hoy día alberga a 191, con Timor L’Este, sin que su núcleo, el Consejo de Seguridad, haya sufrido las reformas que de esa situación cabría esperar. ¿O tal vez los cambios acontecidos no son del espesor suficiente como para transformar a la ONU y sus instancias máximas de toma de decisiones? Por supuesto, la estructura y el funcionamiento de la Organización ha sufrido cambios regulares, según circunstancias coyunturales, en los períodos de 1953-1956, 1964-1966, 1974-1977, 1985-1986, 1992-1996, 1998-2000 y 2002 al presente.

En cuanto al Consejo de Seguridad, la reforma de 1965 extendió el cupo de miembros no permanentes a 15; sin embargo, una nueva reforma que los aumen-

¹¹ “ONU: Consejo de Seguridad, Funciones y Poderes”, en http://www.un.org/spanish/docs/sc/unsc_funciones.html

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*.

te a más de 20 sigue empantanada por más de 10 años, debido a la poca simpatía de los miembros permanentes a tener cinco colegas más, según una propuesta, y por el difícil problema de llegar a consensos dentro de las regiones sobre a quién o quiénes otorgarles tal honor.

El meollo de la reforma actual de Naciones Unidas tiene que ver con la modificación del Consejo de Seguridad. En mayo de 2005, en medio de la controversia sobre su papel al frente de la Organización, Kofi Annan reiteraba el llamado a los países para llegar a acuerdos sobre las reformas de la ONU. Respecto al Consejo de Seguridad, afirmó: “Ninguna reforma de Naciones Unidas será completa (...), sin reformar el Consejo de Seguridad. La conformación del Consejo refleja el mundo de 1945, no el del siglo XXI. Éste debe ser reformado para incluir los países que más contribuyen a la Organización en términos financieros, militares y diplomáticos, y para lograr una amplia representación de la membresía actual”¹⁴.

ASIA Y LAS NACIONES UNIDAS

La creación de la ONU contó tan sólo con un puñado de representaciones asiáticas, pues la inmensa mayoría de esas sociedades no había logrado constituirse en Estados independientes. Así, desde su inicio, la Organización buscó atender esos pue-

blos, amparando su independencia por medio de resoluciones y favoreciendo su reconstrucción económica e institucional.

La crisis persistente en el occidente de Asia (Medio Oriente) y en Asia Sur ha justificado numerosas operaciones de paz, dispuestas por el Consejo de Seguridad. Unmogip, intervino en enero de 1949 en la guerra de India y Pakistán, por el control de la región de Jammu y Cachemira. Una segunda misión, Unipom, volvió a ese lugar en septiembre de 1965 y terminó su trabajo en marzo de 1966. La Unsf atendió, desde octubre de 1962 a abril 1963, la rebelión en Iriyan Occidental hasta el retiro holandés. Ungomap procuró, entre mayo de 1988 y marzo de 1990, la estabilización en el área fronteriza entre Afganistán y Pakistán. Unamic participó desde octubre de 1991 hasta marzo de 1992 en el cese al fuego en Camboya; seguida de Apronuc, de febrero de 1992 a septiembre 1993, para la preservación de los acuerdos políticos. Monut se hizo presente desde diciembre de 1994 en Tayikistán, para supervisar el cese al fuego.

En Asia Occidental, la Onuvt verificó la tregua en Palestina, en junio 1948. Las fuerzas de la Fenu vigilaron la frontera israeloegipcia desde noviembre de 1956 a junio 1967. Otra similar, Fenuos, fue emplazada en la frontera con Siria en junio de 1974. En marzo de 1978 empezó acciones la Fpnul en la frontera con Líba-

¹⁴ “‘In Larger Freedom’: Decision Time at the UN”, *Foreign Affairs*, mayo/junio de 2005.

no, donde había estado, entre junio y diciembre de 1958 Gonul. Entre julio de 1963 y septiembre de 1964, Unyom se ocupó del conflicto entre Arabia Saudita y Yemen. Desde agosto de 1983 hasta febrero de 1991 operó Uniimog en la cruel guerra entre Irán e Iraq. Unikom se despachó en abril de 1991 para atender la frontera entre Iraq y Kuwait.

Los países de la Comunidad de Estados Independientes han participado en las operaciones de mantenimiento de paz que han tenido lugar en Afganistán. La relación del CEI con las Naciones Unidas tiene mucho que ver con temas de seguridad; entre éstos, la seguridad humana¹⁵ constituye una de las bases de la relación, sobre todo en temas de cooperación y resolución de disputas. Cabe resaltar que las obligaciones del CEI duplican algunas de las que tiene el Consejo de Seguridad de la ONU, en especial en lo referente al mantenimiento de la paz en la región; aunque también es cierto que la Carta de la ONU especifica que las actuaciones de los organismos regionales tienen prioridad en situaciones de

conflicto. Los países del CEI se ocupan de manera preferente de las operaciones de mantenimiento de paz y no necesariamente de la construcción de la misma¹⁶, debido a que su estructura militar interna en algunos casos no diferencia entre policías y militares, tratándose de policías militares¹⁷.

Otro aspecto por considerar en la relación CEI – Naciones Unidas es la estrategia regional para los desplazados internos. Este problema constituye una de las cuestiones neurálgicas derivadas de los conflictos en Uzbekistán, Armenia, Georgia y Azerbaiyán. Si bien desde 1991 ACNUR ha hecho presencia en los países que antes conformaban la Unión Soviética y ha ayudado a hacer frente al problema de los desplazados en la región, es la ONU y en especial el PNUD la agencia más representativa de las Naciones Unidas en la zona. El PNUD tiene programas en la Comunidad de Estados Independientes que abarcan temas como la gobernabilidad, la democracia, el medio ambiente, problemas energéticos, pobreza, catástrofes naturales, problemas de género y salud¹⁸, siendo un

¹⁵ La seguridad humana se centra en “un mundo [donde] a cada individuo se le garantice el vivir sin miedo y sin necesidades, con igualdad de oportunidades para desarrollar al máximo su potencial humano... En resumen, seguridad humana significa vivir sin miedo a que los derechos básicos de la gente, su bienestar y su vida se vean amenazados.” Cf. “The Vision of the Human Security Network”, en <http://www.humansecuritynetwork.org/menu-e.php>

¹⁶ Desde la misión de cascos azules en El Salvador en los años ochenta y, en especial de Reporte Brahimi, las Naciones Unidas se han concentrado no solo en lo básico del mantenimiento de paz, sino también en educar para la paz y prevención de conflictos a través de la “construcción de la paz”.

¹⁷ Para más información, ver Ekaterina Stepanova, *Comments on the draft model law, “on participation (of a cis member state) in peace support operations”*, Geneva Center for the Democratic Control of Armed forces, conference paper en Internet: <http://www.dcaf.ch/lpag/StPetersburgConf/Paper10>

¹⁸ Más información en “United Nations Development Programme: Europe and the Commonwealth of

nexo fundamental con la ONU. Buena parte de los países asiáticos también tienen que ver con la Organización a través de la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico. No obstante, los países árabes con excepción de Brunei, no pertenecen a ésta por razones económicas.

Asimismo, “Asia contribuye con más o menos la mitad de las tropas que participan en operaciones de mantenimiento de paz... y aproximadamente un veinticinco por ciento de los muertos son asiáticos. No obstante, hasta el año pasado no había ni un solo oficial asiático de alto rango en la organización interna de las Naciones Unidas. ...En el Secretariado General un 17% del personal es de origen asiático en los rangos de directores. En general hay más mujeres en los altos puestos que asiáticos. ... Más aun, Canadá y Estados Unidos que tienen el 5% de la población mundial, tienen casi el mismo número de personas trabajando en Naciones Unidas que Asia que representa el 60% de la población”¹⁹.

Japón es de lejos el mayor contribuyente asiático a Naciones Unidas, con el

19.5%; los demás añaden alrededor de 8%, como se aprecia en el Cuadro 1. Frente al japonés, los aportes de otras economías grandes como la de China, India o Indonesia con modestos. La participación de China es de sólo 1.5%, que contrasta con un PIB real de más de 12% de la riqueza que cada año genera el planeta. En términos generales, Asia financia ° del gasto anual de la ONU²⁰.

GEOGRAFÍA, CULTURA Y ETNIA EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD AMPLIADO

La ONU nació, como hemos visto, en la euforia del mundo libre sobre la tiranía fascista, con los ideales de progreso de los pueblos y representación de todos ellos en una organización que recogiera los intereses colectivos; es decir, bajo los parámetros de la equidad y la democracia. En la práctica, el universalismo fue siendo sacrificado en aras de la funcionalidad para terminar en una institución con miembros de primera (los cinco superpoderes del Consejo de Seguridad, con derecho a ejercer el veto), de segunda (los encumbrados

Independent States”, en <http://europeandcis.undp.org/>

¹⁹ Ramesh Thakur, “The problem at the UN is national quotas”, en *International Herald Tribune*, March 12, 2005.

²⁰ El 23 de diciembre de 2003, la Asamblea General adoptó un presupuesto de US\$3.160 millones, para el bienio 2004-2005. Esta suma representa un incremento de 270 millones de dólares con respecto al bienio 2003-2004 y comprende ajustes inflacionarios y en las tasas de cambio. Los fondos para el presupuesto ordinario provienen principalmente de las contribuciones de los estados miembros, las cuales se efectúan de acuerdo con una escala de cuotas que se basa en la capacidad de pago de los países, calculando el ingreso nacional por habitante. La Asamblea General decidió en 1998 que ningún país pagaría más del 22% ni menos del 0.001% del total del presupuesto. Ver algunas contribuciones de países de Asia en el Cuadro 2.

ocasionales que comparten esos honores, pero sin derecho de veto) y de tercera: el resto de países, para los cuales queda el foro de la Asamblea General.

Algunos de los desequilibrios más evidentes del sistema actual son, por ejemplo, el contraste entre cuatro representantes del ámbito judeo cristiano y ninguno del Islam, el hinduismo u otras áreas religiosas; por el lado cultural, predomina la cultura euroamericana, con la sola compañía de China comunista-confuciana. En cuanto China tiene de país en desarrollo estarían, a través de ella, representadas 4/5 partes de la humanidad; o sea que el mundo desarrollado tiene monopolizado las 4/5 partes del poder, siendo él sólo un 1/5 de la sociedad mundial contemporánea.

Sin embargo, con excepción de China, se puede argumentar que los nuevos países, creados y aceptados por la Organización en los últimos sesenta años no sólo no tienen cabida dentro de los miembros permanentes sino más aún, los estatutos que rigen el organismo no prevén cómo hacerlos partícipes del Consejo en general. A superar en alguna forma mínima esos contrastes apuntan los proyectos de reforma del Consejo de Seguridad presentados en los últimos años.

Japón fue el primero en demandar, en 1992, la reforma del Consejo. Dos años

después, la Asamblea acogió la propuesta. No se llegó a resultados claros por una década, hasta los atentados de 2001, que dieron pie a la elaboración más definida de la doctrina actual estadounidense de los “ataques preventivos”. Esta situación vino a reactivar las iniciativas para los ajustes al multilateralismo. El secretario general Annan creó un panel de alto nivel internacional en diciembre de 2003 para estudiar la reforma y con el compromiso de presentar sus resultados un año después²¹. En su propuesta, el Consejo se amplía de 15 a 24 miembros, con seis nuevos miembros permanentes, pero sin derecho de veto y tres no permanentes o, en una segunda modalidad, ocho puestos semipermanentes (mandatos de cuatro años, reelegibles), sin derecho de veto y uno no permanente. Los seis nuevos miembros permanentes provendrían de África (2), Asia (2), América Latina y Caribe (1) y países industrializados (1).

El Grupo de Los Cuatro (Alemania, Japón, India y Brasil) lanzó una tercera fórmula que eleva a 25 el Consejo, otorgando los diez nuevos cupos a países de Asia, África, América Latina y Europa Oriental, entre los cuales estarían esos cuatro países como candidatos a llenar los cupos para los nuevos miembros permanentes por sus respectivas regiones²². El

²¹ Entre otros 16, estuvieron allí Sadako Ogata, entonces Alta Comisionada para los Refugiados, Gro Harlem Brundtland, ex titular de la OMS y Anand Panyarachun, de Tailandia, el ex canciller chino Qian Qichan y Ben Scowcroft, ex consejero de Seguridad Nacional de Estados Unidos.

²² *Notimex*, 12 de mayo de 2005.

Grupo “Unidos por el Consenso”, 40 países (Italia, España y México, entre otros) presentó una cuarta salida al problema, por medio de dos planes²³: el verde, que establece diez nuevos cupos no permanentes, para un total de 20, con mandatos de dos o tres años y con posibilidad de reelección, de la cual serían responsables los bloques regionales, así: Asia 5, África 6, América Latina y Caribe 4, Europa Occidental 4 y Europa Oriental 2; en el azul, los mandatos serían más extensos: tres o cuatro años²⁴. Otro grupo, llamado Amigos de la Reforma de la ONU, en el que participó Colombia, solicitó no sólo la renovación del Consejo de Seguridad, sino de la Comisión de Derechos Humanos, y coincide con Annan en el incremento efectivo del 0.7% del PIB para la cooperación para el desarrollo por parte del mundo industrializado.

El proyecto de Los Cuatro prevé una silla rotativa bianual para Europa del Este, y el uso al veto, pero sólo después de que se aprueben las modificaciones previstas para ese derecho. En una primera etapa se aprobaría la ampliación del Consejo, en una segunda se escogerían los miembros y en la tercera, con carácter técnico, se introducirían los cambios sobre el derecho al veto y otros asuntos controversiales. Es-

tados Unidos se opuso a este proyecto de “votaciones por partes” y por la “presión temporal artificial”²⁵. El Grupo se dio a conocer en forma oficial por el comunicado del 21 de septiembre de 2004, en la Asamblea General.

Japón sustenta su candidatura en la crítica a la composición actual del Consejo copiada de la estructura de poder de 1945 y no la del siglo XXI; considera que deben formar parte del Consejo ampliado aquellos países deseosos de participar en el mantenimiento de la paz y con capacidad de cumplir su papel, y hace énfasis en la importancia de la representación regional. Además, expone como argumentos a su favor el compromiso permanente con la paz y la seguridad mundiales, con personal y apoyo financiero a los programas de “consolidación de la paz y construcción de nación”, la seguridad humana, el desarme y la no proliferación de armas nucleares. Ese país aporta alrededor del 20% del presupuesto de Naciones Unidas y sus contribuciones voluntarias para programas y agencias especializadas ascendieron en el bienio 2001-2003 a US\$2.100 millones. Asimismo, por muchos años la ODA²⁶ japonesa ha sido la primera entre los grandes aportantes: en el 2003, esa cifra ascendió a US\$8.900 millones²⁷. Por

²³ Presentados en Nueva York, en mayo de 2005.

²⁴ *Notimex*, 2 de mayo de 2005.

²⁵ *Notimex*, 12 de mayo de 2005.

²⁶ Official Development Aid.

²⁷ <http://www.mofa.go.jp/policy/un/index.html>

estos motivos, el primer ministro Koizumi afirmaba, en septiembre de 2004, ante la Asamblea General que “creemos que el papel que Japón ha jugado provee bases sólidas para asumir su membresía permanente en el Consejo de Seguridad”²⁸.

Japón ha sido, junto con Canadá y algunos países europeos, un abanderado del concepto de *seguridad humana*, que enfatiza la protección integral de los derechos humanos, es decir, tanto los políticos como todo aquello que dignifica a la persona, como el derecho al trabajo, el alimento y la vivienda, según se explicó atrás. Por medio del Fondo de Seguridad Humana, creado a instancias japonesas en la ONU y a través de la Iniciativa de Aldeas Africanas, provee recursos para la atención de la pobreza extrema, los refugiados y desplazados y las víctimas de epidemias y desastres naturales. Por cierto, Japón tiene su propio programa de ayuda a África: TICAD²⁹, para el cual el primer ministro Koizumi ha prometido doblar el monto

de ayuda en el 2008, cuando se celebre en Tokio la TICAD IV³⁰. El hecho de estar por fuera representa para Japón “la diferencia del cielo a la tierra”, según su embajador ante ONU Shinichi Kitaoka³¹.

El gran aporte de la presencia permanente de Japón en el Consejo de Seguridad puede ser la defensa del ideal pacifista que enarbó esa nación durante la posguerra. Es la única de las economías mayores sin arsenal nuclear propio, no por incapacidad de desarrollarlo, sino por convicción³². Las vicisitudes de su política externa, signada por la inescapable vinculación a la estrategia defensiva de Washington ha elevado el nivel de militarización japonesa, al punto de comprometerse a sufragar los costos del escudo antimisiles, el programa militar más moderno de Estados Unidos. Por eso mismo, ha tenido que patrocinar las guerras norteamericanas desde Corea hasta Iraq³³. No obstante, el paso hacia la generación o adquisición de material atómico sigue

²⁸ Discurso del primer ministro Junichiro Koizumi en la LIX Sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 21 de septiembre de 2004.

²⁹ Tokyo International Conference on Africa Development.

³⁰ Discurso del Primer Ministro Junichiro Koizumi en la LIX Sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 21 de septiembre de 2004.

³¹ Centro de Prensa Extranjero, Tokio, 27 de septiembre de 2004.

³² Dice el analista Toshiaki Mogami: “...tal como se señala a menudo, sería significativo no sólo para Japón sino para la ONU, que nuestro país ingresara como miembro permanente en el Consejo de Seguridad como la primera nación antinuclear en medio de un grupo de potencias nucleares, llevando al órgano central de la Organización su compromiso de preservar la seguridad y la creación de un orden mundial con medios pacíficos”. “Presentó realmente Japón un alegato para ser miembro permanente del Consejo de Seguridad?”, en *Cuadernos de Japón*, Vol. XVIII, No. 1, primavera de 2005, pág. 8.

³³ Se habla con sarcasmo, por eso, que al estar Japón en el Consejo de Seguridad es darle dos votos a Estados Unidos.

siendo tabú en la sociedad japonesa, lo cual ampara el rasgo distintivo de lo que podría ser una actuación muy singular y autónoma de ese país en el manejo de los más álgidos problemas internacionales.

Grandes obstáculos para el consenso regional alrededor de Japón son las posiciones adversas de China y Surcorea. Este último forma parte del grupo Unidos por el Consenso, que busca tratar el asunto sin plazos perentorios y apoya una de las opciones de Annan de aceptar ocho nuevos miembros reelegibles cada cuatro años y uno reelegible por dos³⁴. Aunque en sus comunicados oficiales el gobierno chino no se opone al ingreso japonés, se sabe que espera de Tokio una revisión de las políticas que siguen hiriendo sus sentimientos por los hechos de la Segunda Guerra Mun-

dial: el tratamiento del tema en los textos escolares japoneses y las visitas oficiales al santuario de Yasukuni³⁵.

India ha expresado por mucho tiempo el interés de hacerse miembro permanente del Consejo de Seguridad, para lo cual considera aspectos a su favor: su condición de país en desarrollo, tener el más numeroso sistema de democracia representativa, conformar una sociedad multicultural y haber apoyado las iniciativas de paz de la ONU. Con unos 74.000 soldados, observadores militares y policías, personal indio participó en 41 de las 59 operaciones de paz hasta finales del 2004³⁶. Con India en el Consejo, éste ganaría en balance y el Tercer Mundo adquiriría importancia como actor del sistema internacional.

Durante la Guerra Fría, ese país osci-

³⁴ China Radio International, 24 de mayo de 2005.

³⁵ Parece que los chinos esperan aún más contrición que la expuesta por el primer ministro Tomiichi Maruyama, del Partido Socialista, en agosto de 1995: "Durante un tiempo no demasiado lejano en el pasado, Japón, adoptando una política errónea, se adentró por el sendero de la guerra abocando al pueblo japonés a una fatídica crisis que, debido a un dominio colonialista y de agresión, causó un tremendo daño y sufrimiento a personas de muchos países, especialmente a las de las naciones asiáticas. Con la esperanza de que este error no se repita en un futuro, reconozco, desde un espíritu de humildad, estos irrefutables hechos de la historia, y desde aquí expreso una vez más mis sentimientos de profundo remordimiento y presento mis más sinceras disculpas. Permítanme también expresarles mi dolor por todas las víctimas, tanto las de aquí como las de países extranjeros, de este período de la historia.

"Desde el más profundo remordimiento, como motivo del 50 aniversario del final de la guerra, Japón debe eliminar el nacionalismo egocéntrico, promover la cooperación internacional como miembro responsable en la comunidad internacional y, por ello, fomentar los principios de paz y democracia. Al mismo tiempo, como único país que ha sufrido el devastador efecto de un bombardeo atómico, Japón, con miras a la supresión total de armas nucleares, debe realizar mayores esfuerzos para promover activamente el desarme a nivel global en las áreas tales como el fortalecimiento del régimen de no proliferación nuclear. Estoy convencido de que, sólo de esta forma, Japón podrá expiar las culpas por su pasado y que las almas de aquellos que perecieron descansen en paz".

³⁶ Cf. Ranjit Devraj, *International Press Service*, 28 de abril de 2005: "India redoblará los esfuerzos en los próximos meses para alcanzar un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU a pesar del rechazo de su vecino Pakistán".

ló entre los bloques; pero procuró preservar la identidad internacional como sociedad en desarrollo, con un modelo político y económico no asimilable a las políticas de los dos grandes poderes hegemónicos. Con el visible desgaste del comunismo soviético, sobre todo a partir de la incursión en Afganistán, India buscó afirmar la independencia de su estructura productiva, el sistema político y el relacionamiento internacional. Para 1988 tenía definido un compromiso expreso con la opción multilateral, tanto en la esfera de NOAL³⁷ como de la misma ONU. Estos objetivos estaban propulsados por las iniciativas internas de legitimación gubernamental sobre la base de mayor capacidad de contención frente a los rivales en el vecindario, específicamente Pakistán y China. Para ello, los dirigentes indios habían decidido ingresar en el club atómico³⁸.

Durante el mandato de la coalición del nacionalista Vajpajee, India se plegó de forma considerable a las directrices estadounidenses en términos de concepción del desarrollo económico, la defensa y las relaciones internacionales. Esa colaboración tan estrecha encontró un vuelco con el regreso del Partido del Congreso al po-

der, en junio de 2004. La India que tanta coincidencia veía entre su propia problemática en la región de Cachemira y la política antiterrorista de Bush tomó entonces una posición de cautela frente a Estados Unidos. En este giro tiene influencia, sin duda, un grupo importante de nuevos hechos configuradores del sistema mundial, tales como la consolidación económica china y el afianzamiento de sus relaciones con la ASEAN³⁹, la evolución de la integración europea, las magras perspectivas industriales de Estados Unidos y la conciencia sobre el propio potencial de India y su periferia. Así, la hasta entonces fría y distante relación con China, viene advirtiendo gestos constructivos de lado y lado, con visitas de alto nivel, en una frecuencia nunca vista en el pasado. Por lo mismo, el gobierno de Nueva Delhi demanda ahora mayor compromiso mundial con los acuerdos multilaterales, empezando por la ONU, y presenta una exigencia más explícita sobre la necesidad de darle manejo multilateral a la situación en Iraq, acelerando el retiro de Estados Unidos, es decir, la devolución de la soberanía a ese país, al cual, por lo demás, el gobierno indio ofrece ayuda humanitaria y recursos para la reconstrucción⁴⁰.

³⁷ Movimiento de Países No Alineados.

³⁸ En 1988, Rajiv Gahndi presentó un Plan de Acción para la eliminación de las armas de destrucción masiva, mediante un proceso en varias etapas, con el pleno compromiso tanto de los países con armamento nuclear como de los desprovistos de él. Cf. Shri Rao Inderjit Singh, primer ministro de India, en su discurso ante la Asamblea General, el 23 de septiembre de 2004.

³⁹ Association of South East Asia Nations.

⁴⁰ *Ibidem*.

Al igual que Japón, India recurre a una campaña de alto énfasis en la conquista del apoyo continental asiático a partir de los niveles subregionales de los grupos de Asia Central y del sudeste -o de la ASEAN⁴¹-, y la propia esfera de Asia Meridional, donde comparte iniciativas de cooperación con sus vecinos inmediatos en SAARC⁴² y BIMSTEC⁴³. A través de estas últimas organizaciones ha tomado una vía de acercamiento positivo al sempiterno choque con Pakistán, mediante un acuerdo con Musharraf en enero de 2004 para implementar medidas de confianza en el orden defensivo, así como la visita a India del premier paquistaní Shaukat Aziz, en calidad de Presidente de SAARC. Esta proyección más bien inusitada está asociada a una identidad asiática hasta ahora poco explorada y explotada por la dirigencia política india, al hablar en forma abierta y positiva de la Comunidad Económica Asiática⁴⁴, que confirma, además, la necesidad de hallar una distancia prudencial frente a la política estadounidense⁴⁵.

Al contrario de la candidatura japonesa, que despierta las susceptibilidades de China, Surcorea y algunos países de la ASEAN, la opción para India aparece de entrada con más apoyo regional, pues la resistencia más expresa ha sido sólo la paquistaní. Respecto a China, el gran decisor regional, durante la visita de Wen Jiabao, en abril de 2005, a Nueva Delhi, Bangladesh y Sri Lanka, como parte del mejoramiento de relaciones con Asia, quedó consignado en la declaración conjunta con el PM Manmohan Singh, que Beijing presta “muchísima atención” al papel de la India en los asuntos tanto internacionales como regionales y entiende y apoya la aspiración india a desempeñar un papel activo en el marco de la ONU; asimismo, ambos reafirman la disposición de mantener las consultas y cooperar en el proceso de reforma de la Organización⁴⁶.

De las repúblicas asiáticas de la CEI, Azerbaiyán y Kazajstán buscaron independencia defensiva, gracias a su riqueza en hidrocarburos. Éste no es el caso de los

⁴¹ Hasta noviembre de 2004 se habían llevado a cabo 3 cumbres India-ASEAN.

⁴² South Asia Regional Association for Regional Cooperation.

⁴³ Bay of Bengal Initiative for Multi-sectoral Technical and Economic Cooperation.

⁴⁴ Discurso del Primer Ministro M. Singh en la Conferencia “India y el mundo: esquema para la asociación y el crecimiento”, organizado por *The Hindustan Times*, 5 de noviembre de 2004.

⁴⁵ El premier Singh parodiaba en noviembre 2004 las palabras de Bush: Está usted “a favor” o “en contra”, “con nosotros” o “con ellos”, para concluir que el debate de los asuntos globales no puede llevarse a la discusión de oposiciones binarias, ya que la realidad no se da en blanco y negro, sino en una extensa gama de colores. *Ibidem*.

⁴⁶ Agencia *Xinhua*, 13 de abril de 2005.

otros estados que en 1995 firmaron un acuerdo de defensa común con Rusia⁴⁷. No obstante, cabe anotar que con los problemas internos asociados a elecciones cuestionables y gobernantes que llevan demasiados años en el poder como fue el caso de Ucrania y Kirguistán o, actualmente el de Uzbekistán, la alianza se ha debilitado y ha demostrado su ineficacia como entidad supranacional. Más aún, con el ingreso militar de Estados Unidos a Afganistán, todos ellos terminaron apoyando la ofensiva contra los Talibanes, en tanto que Uzbekistán y Kirguistán establecieron acuerdos militares bilaterales con Washington, en un vuelco poco imaginable a mediados de los 90.

En lo referente al Consejo de Seguridad, a la CEI la representa de manera indirecta la Federación Rusa⁴⁸. Esto implica que los demás países miembros de la Comunidad, por su falta de recursos o de experiencia en asuntos internacionales, no han participado ni demostrado, por ahora, in-

terés alguno de acceder al Consejo. El delegar esto en los rusos equivale, en cierto modo y proporciones guardadas, a que los países de la Mancomunidad Británica delegaran su representación en el Consejo en Gran Bretaña. Este hecho señala la falta tanto de interés de la región por la entidad como el poco atractivo del Organismo en la zona. En momentos de una globalización y expansión de las fronteras no sólo desde el punto de vista económico sino político, cultural y social, esta situación genera varios interrogantes, entre los cuales el más importante es ¿por qué no hay interés en tener representación por parte de los estados de Eurasia en los arreglos multilaterales? Una aproximación a este dilema puede ser el resultado de una política a veces demasiado pro occidental por parte de quienes toman decisiones en la ONU.

En el espacio de Asia Occidental las ambiciones de Irán chocan de frente con el veto de Estados Unidos, que lo descalifica al mantenerlo en su llamado eje del mal⁴⁹.

⁴⁷ Cf. "Commonwealth of Independent status", http://www.answers.com/main/ntquery?method=4&dsi=2040&dekey=CommonweIS&gwp=8&curtab=2040_1

⁴⁸ De los doce países miembros de la Comunidad de Estados Independientes, sólo Ucrania ha sido miembro no permanente del Consejo de Seguridad. No obstante, Ucrania constituye una excepción dentro de los países del CEI al haber sido, con Bielorrusia, ya miembro de las Naciones Unidas desde 1947 y no un miembro nuevo como los otros estados.

⁴⁹ Si bien Iraq también figuró en el "eje del mal" original en el 2001, en el último listado publicado por el Departamento de Estado en abril 25 de 2005, ya no hace parte de esta categoría. Los países incluidos en la última lista son: Irán, Corea del Norte, Sudán, Libia, Cuba y Siria. Es interesante subrayar que Libia no entró en la lista anterior por estar negociando en ese momento la entrega de los terroristas del atentado contra el avión de Panam en Lockerbie, Escocia, y no querían que nada se interpusiera en la negociación. Frente a Siria, la política realista de Washington albergaba la esperanza de que al no incluirlos, se le podría pedir al gobierno en Damasco mantenerse neutral en el caso de un eventual conflicto con Iraq. Éste no fue el caso, razón por la cual Siria se incluyó esta vez. Ver más en <http://www.state.gov>

El gobierno iraní ha declarado que se siente continuamente amenazado por Estados Unidos quien ya ha invadido a Iraq y Afganistán, dos de sus vecinos y, quien además practica ejercicios militares en el Mar Caspio frente a Irán⁵⁰. Con el resto de las Naciones Unidas la relación se puede definir como una de amores y odios. Por un lado, el gobierno de Teherán reconoce la importancia del organismo como ente legitimador ante el sistema internacional. No obstante, solo ha participado en el Consejo de Seguridad en 1955 cuando todavía existía el Sha. Por otro lado, Irán se considera víctima de la visión prooccidental del Consejo cada vez que éste expide resoluciones en su contra por culpa de su producción atómica⁵¹.

Los estados árabes tienen derecho hasta ahora a una silla en el Consejo de Seguridad. La Liga Árabe representa a los veintidós estados árabes y, como tal, escoge al país que los representa cada dos años. Esta silla afecta la representación en el Consejo tanto de África como de Asia,

puesto que cuando el Estado árabe corresponde a África éste solo tiene lugar a una silla en el Consejo y la silla flotante pasa a Asia, que durante ese periodo tiene dos sillas y viceversa. Por otro lado, debido a rivalidades internas, la Liga no ha tenido políticas coherentes de acción, fuera de oponerse a la existencia de un Estado israelí en la región⁵².

Los árabes también apoyan la posibilidad de un Estado islámico que tenga silla permanente en el Consejo, independientemente de la representación árabe. La Organización de la Conferencia Islámica, entidad que reúne 57 países islámicos ha declarado que “nadie puede ignorar el hecho que el mundo islámico representa una quinta parte de la población global y que por consiguiente, debe haber un Estado que represente el mundo islámico en el Consejo de Seguridad”⁵³. Ésta debe ser una prioridad de cualquier propuesta de expansión del organismo, así planteada en la reunión de la OCI en Yemen, en junio de 2005. Esta posición entra en conflicto con quie-

⁵⁰ Ver más en “Iran warns against sending to Security Council”, en *Aljazeera*, 12 de mayo de 2005, en http://www.aljazeera.com/me.asp?service_ID=7325

⁵¹ Irán sostiene que gran parte de su producción se relaciona con la generación de energía y no de armas. Asimismo, ha dicho que está dispuesto a suspender temporalmente su proyecto mientras sostiene conversaciones con Francia, Alemania y Gran Bretaña sobre el tema, reservándose el derecho a reiniciar la producción si las conversaciones fracasan. El país islámico puede ser considerado como una potencia regional, hecho que hace que su relación con la ONU pueda servir de ejemplo o como catalizadora de conflictos en la región. En alguna ocasión, por ejemplo, el ministro de relaciones exteriores de Omán afirmó que el poder nuclear de Irán puede considerarse en un *activo* de la región, en algo positivo para la zona.

⁵² The Arab League en: <http://www.us-israel.org/jsource/Peace/arableg.html>

⁵³ Ekmeleddin Ihsanoglu, Secretario General de la Organización de la Conferencia Islámica, en *Arab News, OIC Seeks Muslim Seat at UN Security Council*, 11 de junio de 2005, en Internet: <http://www.arabnews.com/?page=4§ion=0&article=65240&d=11&m=6&y=2005>

nes sostienen que con la representación árabe se cubre también la representación musulmana, puesto que todos los árabes son musulmanes. Esta aseveración no es cierta del todo, pues más de la mitad del universo musulmán no es árabe.

UNA NUEVA SEGURIDAD MULTILATERAL

El acuerdo de seguridad entre las potencias vencedoras en la Segunda Guerra Mundial quedó obsoleto simplemente porque los actores y la distribución de fuerzas cambiaron por completo en el medio siglo que siguió a la victoria aliada de 1945. La ofensiva contra el fascismo logró su cometido y, sin bien, en Alemania, Japón y algunos otros países quedan rezagos ultranacionalistas, hoy por hoy no existe una amenaza real de irrupción de acciones de un Estado contra otro con base en una ideología instaurada sobre el prurito de la pureza racial. Durante la Guerra Fría, al amparo de los intereses nacionales, las cabezas tanto del bloque Este como del Oeste, se las arreglaron para imponer el control armado sobre otras sociedades con base en la defensa de su ideología, considerada la verdadera intérprete de la condición humana. Valga traer a cuenta solamente Guatemala, Polonia y Europa Oriental, Guatemala, Bahía Cochinos, Jamaica, el Chile de Allende, Grenada y un largo etc., de la cadena de atropellos cometidos por protagonistas del sistema bipolar. En todos estos casos el Consejo de Seguridad se

mantuvo impotente para detener las agresiones, revelando la parálisis a la cual lo llevaron los antagonismos entre sus dos principales creadores.

Si el acuerdo multilateral tuviera en la práctica la capacidad para defender los derechos de los actores más débiles del sistema internacional tendríamos hoy día un Consejo de Seguridad actuando frente a la agresión de Estados Unidos. El hecho de haber llegado al sometimiento de gran parte del planeta al parámetro militar de una sola potencia revela no un orden consentido, estructurado sobre los pactos de caballeros que dieron origen a la Sociedad de Naciones y la ONU, sino un desequilibrio aberrante. La consecución de un desbalance menos pronunciado y perverso pasa necesariamente por la reconstitución de las estructuras colectivas de cobertura mundial.

No es cierto que la principal amenaza contemporánea contra la paz mundial sea el terrorismo islámico. La vieja forma de imposición de intereses estatales por la fuerza sigue en pie, y lastimosamente en ello el adalid es Estados Unidos. Por esta razón, la renovación de la defensa multilateral no puede descansar ni en la ideología antiterrorista estadounidense ni sobre su estrategia de control global. Por cierto, esto se suele conceder sin mayor discusión en los debates académicos; sin embargo, el paso siguiente suele ser una posición de resignación: ¿pero quién puede contra Estados Unidos?, ¿quién osa desafiar al Pentágono?

Aquí es donde el realismo muestra su mayor crudeza y renuncia a cualquier posibilidad de idealismo. Tanto el idealismo ingenuo como el realismo cínico y resignado adolecen de una visión más profunda de la sociedad y sus impulsos generadores. Al considerar el juego de fuerzas actual es perfectamente previsible el deterioro del poder estadounidense frente a las corrientes que su acción hegemónica despierta en forma más o menos espontánea. Esas fuerzas adversas ocurren dentro de la misma sociedad estadounidense cuando empieza a sentir en carne propia el costo de la *securitización* mundial “made in USA” y por fuera de esa sociedad en los otros pueblos afectados por la proyección belicosa de los dirigentes en Washington. Esos otros pueblos son, sin lugar a dudas, algunos estados asiáticos y los pueblos musulmanes.

Mientras el ala más conservadora de la sociedad estadounidense continúe en el poder, la disposición de ese gobierno de hacer concesiones al desarrollo de las instituciones multilaterales, tanto políticas como económicas, será muy limitada. Por esta vía, como gran potencia que es, tratará de aferrarse a los privilegios que de hecho disfruta, aun al riesgo de aislarse y perder el buen trato con sus más dilectos amigos. Es ilustrativo el retiro canadiense del programa antimisiles de USA, que anunció el 24 de febrero de 2005, el PM

Paul Martin, para poner fin a dos años de debates, en los cuales se impusieron los criterios de procurar detener la carrera armamentista en la línea de Estados Unidos, no obstante, tratarse de un aliado estratégico de Washington. De todos modos, el gobierno canadiense viene ampliando su gasto de defensa, con el fin de lograr autosuficiencia en ese campo⁵⁴. Más adelante pueden ser Surcorea, Japón o Indonesia los que tengan que apartarse de los lineamientos ideológicos y estratégicos estadounidenses.

En ese escenario de flujos y contraflujos de la política internacional, las discrepancias entre los aliados alientan asociaciones y aprovechamiento de las complementariedades entre quienes se perciben como ubicados en un campo diferente. Piénsese al respecto en la relación constructiva que empieza a darse, por ejemplo, entre Rusia y China, después de décadas de rivalidad, o entre China e India, países que se enfrentaron por el liderazgo del Tercer Mundo hasta el punto de desencadenar tres guerras, o el caso de Europa que encuentra de manera significativa en su política asiática el eslabón externo para articular la relación transatlántica en condiciones más favorables. Asia y Europa y, aún más, la asociación estratégica entre ambos son cruciales para revivir el ideal multilateral.

⁵⁴ <http://www.news.yahoo.com/news?tmpl=story2&u=/ap/20050224/>

Sin embargo, una reforma de la ONU y su Consejo de Seguridad no podrá hacerse jamás a espaldas o en contra de Estados Unidos. Esto parece que lo tienen bastante claro los candidatos, cuyas críticas a la supremacía estadounidense siempre son sutiles. A los países más interesados en reformar el Consejo les aguarda una dura fase hacia un alto grado de consenso, en el que aparece en forma explícita el apoyo de los actores decisivos, Estados Unidos y China. Ambos buscarían retribuciones o concesiones frente a sus intereses; en el caso de Estados Unidos frente a su doctrina de seguridad internacional y a China en sus pretensiones de ser catalogado país en desarrollo y de tener una esfera de influencia en Asia del Este.

Las concesiones por parte de los candidatos tendrán que aumentar en relación proporcional con la inercia en que se ampara el grupo núcleo del Consejo, o sea los cinco miembros permanentes, a los cuales no les resulta atractivo renunciar a sus privilegios; uno de tantos lo es el derecho de veto, al cual los nuevos tendrían que renunciar de manera indefinida. Concomitante con esa posición exclusiva es su renuencia a aceptar compromisos que los ponga en pie de igualdad con los demás países, como lo son los compromisos del Protocolo de Kyoto, el Tratado de No Proliferación o la Corte Penal Internacional, cuando por conveniencia acceden a firmarlos o tardan en hacerlo o nunca los ratifican. El riesgo aquí no es otro que los nuevos miembros una vez aceptados en

ese pequeño club renuncien también a las promesas ofrecidas a la comunidad mundial para aferrarse a la protección de los intereses nacionales al modo de los cinco miembros permanentes actuales. En tal caso no sería extraño llegar a ver acciones opuestas a las que, digamos, Japón o Brasil han defendido en asuntos de no proliferación o de protección del medio ambiente.

La actividad regional compone la otra vertiente de la recomposición de la seguridad multilateral. La perspectiva histórica dice que han servido a la causa de las potencias mayores, en cuanto expresiones formales de su área de influencia, como el TIAR o la OTAN, razón por la cual han cumplido la función concomitante de arietes para perforar las bases del multilateralismo. Por este motivo, su acción prevalece frente a la ONU en el tratamiento de los conflictos. Sin embargo, en las circunstancias actuales su papel vuelve a ser paradójico, pues el protagonismo que puede llegar a buscar India, Japón, Brasil o China en los asuntos estratégicos, que en realidad ya vienen llevando a cabo, se ha de amparar en organizaciones regionales sustentadoras de sus causas. Las hay de diversa índole, no todas con áreas explícitas de defensa y seguridad, o mejor con planteamientos aún balbucientes al respecto. Entre las creadas en forma clara para tal propósito está, por ejemplo, la Organización de Shanghai para la Cooperación, a través de la cual Rusia y China han procurado juntar sus intereses mutuos en Asia

Central. Aunque la presencia militar de Estados Unidos en la zona desde noviembre de 2001 fracturó dicho acuerdo, sus gestores no renuncian a la empresa de consolidar el grupo de repúblicas ex soviéticas como zona de influencia compartida. En el mismo sentido y en torno al ámbito estratégico chino se presentan desarrollos en la ASEAN.

El fraccionamiento de la seguridad internacional por la regionalización tiene efectos en la reorganización del Consejo de Seguridad. La previsible regionalización de la agenda europea de seguridad (menor injerencia estadounidense), tendría aspectos semejantes a los señalados atrás, en este caso a favor de la causa alemana. Brasil tendría que financiar y ampararse en cierta justificación de la Comunidad Suramericana en términos de seguridad, e India erigirse en figura representativa de Asia Sur y Central, para lo cual debe aferrarse a su carácter pluralista y multicultural, única forma de granjearse el favor de las sociedades musulmanas. El Consejo vendría a ser un club de los representantes del sistema mundial desvertebrado; un cuerpo compuesto de forma más realista de la distribución del poder y, por lo tanto, menos falaz que la estructura actual.

CONCLUSIONES

Por los artículos VI y VII de la Carta de las Naciones Unidas, la preservación de la paz y la seguridad mundiales tienen como ente responsable primero y directo al Consejo

de Seguridad. Durante medio siglo, este órgano especializado del sistema multilateral cumplió un papel considerable en el arreglo de algunos conflictos en Asia, África y América Latina, mientras ha ordenado la presencia de tropas de las Naciones Unidas en forma permanente en Cachemira y el Sinaí, entre otros lugares. En los últimos años, la capacidad de manejo de ciertos conflictos en zonas muy estratégicas ha sido impedida, bien por la acción de los mecanismos regionales de seguridad, como la OTAN en la crisis yugoslava o la imposición del unilateralismo en Iraq. Esta incapacidad de atender asuntos centrales de su misión ha generado tanto su propia desvalorización como la del sistema multilateral.

En esta época en que los acuerdos multilaterales se resquebrajan por el bajo compromiso de las grandes potencias en su aplicación, por ejemplo, la Corte Penal Internacional o el Protocolo de Kyoto, es paradójico que se intensifiquen las gestiones de algunos países en reformar el Consejo de Seguridad para hacerse miembros permanentes allí. Los países asiáticos que buscan elevar su perfil internacional con el ingreso a ese círculo selecto presentan como argumentos a su favor su enrolamiento en los programas de las Naciones Unidas desde su creación. Su convicción del papel positivo de la Organización les ofrece la confianza para apostarle a un futuro aún mejor con sus propios aportes. Con su presencia permanente en el Consejo, se estaría avanzando en el ideal de