

EEUU-ONU: Una relación patológica de poder

Por Lina Giraldo López
y Juan Pablo Milanese
Politólogos Pontificia Universidad
Javeriana Cali.
jpmilanese@puj.edu.co

Seis décadas de inestable “matrimonio”.

Yalta, febrero de 1945, Winston Churchill, Franklin Roosevelt y José Stalin se reunieron en lo que fue uno de los hechos diplomáticos más célebres del siglo XX. En dicha conferencia los “tres grandes” coincidieron con el fin de coordinar el desenlace de la Guerra y los planes para el mundo que resultaría de ella.

Para Roosevelt el principal tema de la conferencia era la construcción de la Organización de Naciones Unidas (ONU), institución que velaría por la paz mundial. Las lecciones del fracaso de la Sociedad de las Naciones habían sido aprendidas, por lo que el espíritu de la nueva organización sería mucho menos jurídico y abstracto.

En este contexto, la ONU nació bajo preceptos más pragmáticos que su antecesora, reflejando en su principal institución (el Consejo de Seguridad), el equilibrio de fuerzas del mundo que emergía de la II Guerra Mundial. Fue así como los vencedores construyeron un cuerpo proveniente de sus propios intereses que prolongaba el *statu quo* de la posguerra (Pearson f. y Rochester, M, 2000).

San Francisco, 25 de abril, cincuenta

Estados decidieron por unanimidad que los “cinco grandes”, incluyendo ahora a Francia y China¹, tendrían las principales responsabilidades en lo referente al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional (Zorgbibe, 1997).

Desde entonces Estados Unidos y las Naciones Unidas comenzaron a tener una particular relación que oscilaría entre momentos donde prevalecería el espíritu diplomático y la convivencia cordial y otros donde predominarían los choques, ya fuese por períodos de inoperancia de la ONU o por la tendencia a emplear el poder con desmesura por parte de EEUU.



Winston Churchill.



Franklin Roosevelt.



José Stalin.

Durante los años de Guerra Fría, Estados Unidos y la Unión Soviética utilizaron incansablemente su poder de veto. Debido a esto, las esperanzas depositadas en las Naciones Unidas comenzaron a desvanecerse. Las “superpotencias” no seguirían poniéndose de acuerdo para tomar las decisiones globales como lo hicieron en los últimos años de la guerra, y salvo excepciones, la mayor parte de los proyectos “murieron” en el veto del consejo de seguridad (Hobsbawm, 1995).

El papel que la ONU jugó en los procesos de descolonización de la segunda mitad del siglo XX implicó un profundo cambio en la composición de la Organización y el contenido de los debates que se realizaron dentro de ella. La actitud de los países recién independizados resultó ser crítica respecto a la posición de los occidentales, principalmente de los Estados Unidos. Esto indudablemente generó la

¹ Vale la pena resaltar que hasta 1971, el lugar chino en el Consejo de Seguridad estuvo ocupado por Taiwán.

² Entre 1945 y 1970 la Unión Soviética ejerció su poder de veto en más de cien oportunidades, superando ampliamente a los realizados por Estados Unidos. Sin embargo, desde 1970 la situación se invirtió poniendo más de cincuenta los americanos en relación a los menos de treinta de los soviéticos. Esto se debió fundamentalmente al hecho que los países no alineados comenzaron a ocupar los asientos temporales del Consejo y a votar en repetidas oportunidades en “línea” con Moscú en contra de los intereses de Washington (Pearson f. y Rochester, M, 2000).

resistencia por parte de los americanos a aceptar muchas de las iniciativas nacidas de la ONU. De este modo a partir de los años '70 EE.UU comenzó a ser el principal realizador de vetos a diferencia de lo ocurrido hasta dicho momento donde la mayor cantidad se concentró en la URSS².

Una vez desaparecida la Unión Soviética las perspectivas respecto al papel de la ONU comenzaron a ser alentadores. La finalización del conflicto bipolar abría, aparentemente, una nueva era de multilateralismo en la que las Naciones Unidas se perfilaban como su principal promotor. Pero las esperanzas durarían poco.

El 11 de Septiembre y la ruptura de la ilusión.

Diez años después de la caída de la URSS, el atentado perpetrado por Al Qaeda destruyó el World Trade Center y parte del Pentágono, emblemas del poderío económico y militar de EEUU, marcando como pocos acontecimientos la historia de este país y cambiando radicalmente el desempeño de su política exterior.

Desde entonces, la tendencia hacia el multilateralismo que caracterizó, con oscilaciones, las administraciones George Bush (padre) y William Clinton se revirtió. Rápidamente comenzó a predominar un enfoque unilateral en la política exterior de EEUU que se evidencia de forma más enfática en los lineamientos de la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de la actual administración Bush.

Los Matices ideológicos del Gabinete de Bush (h).

Antes de abordar la Estrategia de Seguridad Nacional, resulta preciso conocer a grandes rasgos el enfoque ideológico del equipo de gobierno del presidente George W. Bush, con el objeto de comprender de la manera más clara posible el por qué del reciente direccionamiento de la política exterior estadounidense.

No cabe duda que la composición de la administración Bush en asuntos de seguridad nacional y relaciones exteriores está dominada por el ala más dura del gobierno. Son los llamados “halcones” quienes dirigen los lineamientos de la política exterior durante su actual mandato. Sin embargo, este no es un grupo homogéneo sino que proviene de distintas escuelas de pensamiento como el Realismo, Neoconservadurismo y Unipolarismo.

Para los realistas –según Soeren Kern (2005)- el objetivo central de la política exterior es mantener la estabilidad internacional a partir de un equilibrio de poder; asimismo, recurren al uso de la fuerza que se justifica por el comportamiento agresivo de un Estado que trate de perjudicar el equilibrio internacional.

Por su parte los Neoconservadores consideran que la política exterior va más allá de la estabilidad global. Muestran una mayor tendencia al uso de la fuerza que los realistas y, a diferencia de estos, dicho uso se justifica bajo el propósito aparente de extender la democracia y los Derechos Humanos alrededor del mundo³. Además de lo mencionado, se muestran escépticos respecto del papel que puedan cumplir las

instituciones internacionales, pues creen que actuar de manera unilateral conlleva a mejores resultados.

Finalmente, los Unipolaristas defienden un papel hegemónico o exclusivo de EEUU en el escenario mundial, tratando de este modo de evitar el surgimiento de cualquier contrapeso al liderazgo estadounidense. Consideran que el poder militar ofrece mayores garantías que las demás fuentes de poder. Los Unipolaristas se diferencian de los neoconservadores en la medida en que piensan que no es obligación de EEUU exportar la democracia.

El 11 de Septiembre ha convertido a unipolaristas y neoconservadores en los principales ideólogos y estrategas de la política exterior de Estados Unidos. Los últimos meses han mostrado cierta ambivalencia en el discurso del presidente Bush y de su Secretaria de Estado Condoleezza Rice, quienes han fluctuado entre ambas posiciones dependiendo del contexto y moderando en algunas ocasiones el tono para no molestar a sus principales aliados europeos. Mientras que el Vicepresidente Richard Cheney, considerado como una de las figuras con mayor influencia en el poder político estadounidense y el Secretario de Defensa Donald Rumsfeld, quien desconfía de la integración europea porque socava el poder de EEUU, mantienen una postura fuertemente unipolarista.

Cabe añadir que fueron los unipolaristas de la administración Bush quienes “tras el 11 de septiembre dirigieron la “revolución” del gobierno en materia de política exterior. Ésta reserva a EEUU el derecho de emprender guerras preventivas, tal y como queda articulado en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2002” (Kern, 2005).

Nueva Estrategia de Seguridad Nacional: ¿Derrumbe Institucional global?

Para el 2002 la administración Bush publicó un documento que contenía la nueva estrategia de seguridad donde se hizo manifiesta la intención del gobierno de consolidar no sólo un poderío militar sin precedentes ni competencia

³ No podemos dejar de tener en cuenta hechos como los de Guantánamo o las torturas a los prisioneros de guerra en Irak, los cuales cuestionan esta premisa.

alguna, sino también de emplear dicho poder de manera preventiva, esto es, atacar antes de ser atacado (Glennon, 2003).

Indudablemente esto nos plantea un interrogante sobre la vigencia y capacidad de maniobra del sistema de seguridad internacional, pues la estrategia de Seguridad de Bush va en contravía de la Carta de Naciones Unidas en cuanto a las disposiciones sobre el uso de la fuerza. Sin embargo, la actitud desafiante de EEUU hacia la precaria institucionalidad mundial, más específicamente hacia la ONU, se presentó previamente a la aparición de la “Nueva Estrategia”. Incluso, en una oportunidad el presidente planteó una acusación contra Irak en la Asamblea General diciendo que “EEUU colaboraría con el Consejo de Seguridad de la ONU en las resoluciones necesarias” pero a esto añadió la advertencia de actuar unilateralmente si la ONU no cooperaba. Efectivamente luego de este desafío público “(...) el Congreso de EEUU otorgó a Bush la potestad de utilizar la fuerza contra Irak sin obtener la aprobación previa de la ONU” (Glennon 2003).

“Conmigo o contra mí”: ¿Cuál es el futuro de las relaciones Transatlánticas?

Pero la actitud de ‘sobradez’ y autosuficiencia del gobierno de EEUU no es algo que perjudique o moleste únicamente a la ONU. La última guerra que tuvo como escenario a Irak, demostró la fragilidad de los lazos que unen a EEUU y Europa cuando el gobierno americano se “(...) resistió deliberadamente a acudir a la OTAN luego de que los aliados de Washington invocaran el artículo 5, para ofrecer una legítima defensa colectiva a raíz de los ataques terroristas del 11 de Septiembre”. El argumento ofrecido por el Secretario de Defensa Donald Rumsfeld consistió en señalar que “son los problemas los que deben determinar las coaliciones, y no al revés” (Nye, Jr, 2003).

“Superado” el incidente de la relación EEUU-Europa referido a la guerra en Irak, se ha sumado un nuevo motivo de lo que podría significar una potencial ruptura de la relación trasatlántica; se trata de la incompatibilidad en el manejo brindado a Irán y su ambición nuclear. Mientras que Europa posee una visión más diplomática y conciliadora, EEUU ejerce una política más dura que no contempla concesiones al régimen iraní. Incluso, la administración Bush se muestra incrédula frente a los logros que pueda obtener Europa en esta materia y le preocupa enormemente “la adquisición de armas nucleares por parte de Irán pues podría animar a su agresivo liderazgo conservador a intimidar a sus vecinos, neutralizar a Europa y respaldar al terrorismo en contra de los intereses de Israel y EEUU en Oriente Medio y otros lugares” (Kern, 2005).

Esto podría empeorar aun más con las recientes elecciones celebradas en Irán donde obtuvo la presidencia Mahmoud Ahmadinejad un radical conservador a quien se le acusó de estar involucrado en el secuestro de los diplomáticos de la embajada estadounidense en Teherán en 1979. A EEUU le preocupa el hecho de que el nuevo presidente iraní haya declarado recientemente que “(...) continuaría con



George W. Bush, presidente de los Estados Unidos.

su programa nuclear “con fines pacíficos” y que Irán no necesitaba de EEUU” (Semana, 2005).

A pesar de los deseos de los unilateralistas de la actual administración de sostener una política más agresiva hacia Irán, es importante resaltar que EEUU parece haber alcanzado su máxima capacidad operativa en acciones militares con las llevadas a cabo en Afganistán e Irak. Por otro lado, a EEUU le será muy difícil conseguir algún respaldo de la ONU para la aplicación de sanciones económicas al gobierno iraní, ya que los principales socios comerciales de Irán son China, Francia y Rusia, justamente países con derecho a veto en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Kern, 2005).

En este sentido reaparece el interrogante sobre si ¿EEUU considerará una vez más el papel de la ONU como irrelevante, lo que justificará la toma de decisiones y aplicación unilateral de las mismas, evitando el obstáculo que significa un trabajo conjunto con dicha organización?

Entre Amores y Odios.

Como ya se ha planteado, la relación entre EEUU y la ONU ha estado marcada por la ambivalencia, esta última da la sensación de transformarse en un objeto desechable que EEUU descarta luego de su empleo o que simplemente omite cuando no es de utilidad para sus intereses. Efectivamente así lo confirma el más duro crítico neoconservador de la ONU, John Bolton, quien ha sido nombrado paradójicamente por la administración Bush para ocupar el puesto de embajador de EEUU ante la Organización, aun cuando su designación fue vetada en dos oportunidades por la bancada demócrata del Senado (El Tiempo, 2005). Según las declaraciones de Bolton, “la ONU debería utilizarse cuando y donde decidamos a favor de los intereses nacionales de EEUU”, incluso en una ocasión comentó que “si fuera responsable de volver a diseñar el Consejo de Seguridad hoy, tendría un miembro permanente, ya que ese sería el reflejo real de la distribución del poder en el mundo” (Kern, 2005).

Pero la parálisis o letargo en que ha caído la ONU en los últimos años no obedece únicamente a las decisiones arbitrarias que toma EEUU pasando por encima de la Organización, es también el resultado de la manera como “desde 1945 muchos países han utilizado la fuerza armada en tantas ocasiones, en flagrante violación de la Carta, que no queda más remedio que reconocer que este régimen se ha vuelto obsoleto” (Glennon, 2003). Por lo anterior se ha planteado en varias oportunidades una reforma de la Organización, la última de estas reformas ha sido propuesta por su Secretario General Kofi Annan en diciembre de 2004. El informe final identifica los desafíos a los que deberá enfrentarse la ONU para su eficaz funcionamiento y real vigencia tales como la pobreza, medio ambiente, terrorismo, armas de destrucción masiva, entre otros. Sin embargo el debate se ha concentrado en cómo contener el uso de la fuerza por parte de EEUU lo cual no tardó en generar una fuerte discusión.

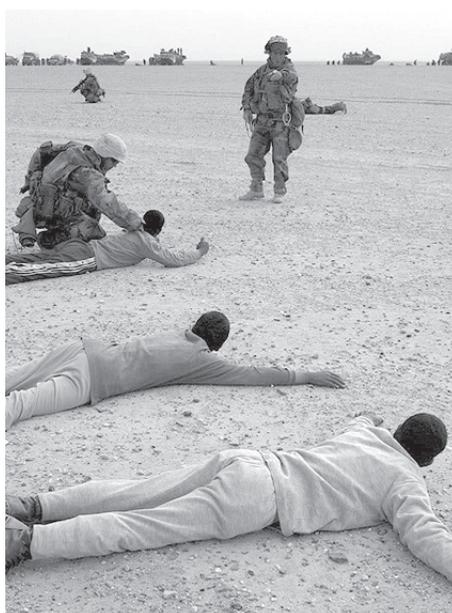
Otro tema que toca el informe, objeto de una acalorada polémica, tiene que ver con la propuesta de ampliar el número de miembros permanentes del Consejo de Seguridad sin extenderles el derecho a veto y que serviría para contrapesar de manera más efectiva el poder estadounidense. Entre los candidatos se hayan Alemania, Brasil, India y Japón; países que encontrarán un camino lleno de obstáculos para acceder al puesto debido a que cada uno tiene sus propios rivales regionales que pretende evitar la consecución de un asiento en el Consejo⁴. En definitiva, se piensa que “los intentos de reformar el Consejo de Seguridad reavivarán eternas rivalidades nacionales y regionales” (Kern, 2004). Sin embargo, un cambio como el que se propone no tendría ningún impacto positivo por cuanto no va a resolver su principal debilidad que consiste en depender casi de forma exclusiva del poder militar de EEUU.

Dentro de la reforma se incluye también el llamado “actuar anticipadamente en legítima defensa”, algo parecido a la doctrina preventiva que expone el documento de estrategia de seguridad estadounidense, que consiste en que “(...) si en el futuro existen buenos argumentos para llevar a

cabo una acción militar preventiva, habría que presentarlos al Consejo de Seguridad. Si este rechaza la autorización de un ataque, entonces según explica el informe, los países tendrán que usar la persuasión y contención” (Kern, 2004).

Los Absurdos de la ONU.

Otro motivo que puede explicar la tensa relación entre EEUU y la ONU se manifiesta en inconsistencias que se presentan al interior de la



Soldados norteamericanos en el conflicto del Oriente Medio.

organización que le dan argumentos al gobierno de este país para cuestionarla de forma casi permanente. Empecemos por mencionar que de los 191 miembros de la ONU, 106 países no son democráticos, además a manera de ejemplo de las situaciones ilógicas, existe una sobrerrepresentación en el Comité de los Derechos Humanos de algunos Estados que comprobadamente han incurrido en la violación sistemática de los mismos. En este orden de ideas es comprensible la renuencia de EEUU a tener que acercarse al organismo multilateral a pedir permiso para efectuar acciones militares a países que no respetan las garantías mínimas de un régimen democrático; aunque lo anterior no exime a EEUU de poseer una

⁴ La potencial designación de dichos países en el Consejo de Seguridad rápidamente llamó la atención de varios países que se opondrían, como Argentina y México, que pretenderían compartir un lugar rotativo con Brasil; Pakistán, que cuestiona la inclusión de la India; China y Corea, que lo hacen del mismo modo con Japón, e Italia que con el ingreso de Alemania se transformaría en el único “grande” europeo fuera del Consejo de Seguridad (Milanese, 2005).

doble moral respecto de sus aliados y las características autoritarias que algunos de estos muestran (Kern, 2005).

Ni Contigo...Ni Sin Ti.

Con todo y lo patológica que pueda parecer la relación entre EEUU y la ONU, es claro que ambos se necesitan. Ni a corto ni a mediano plazo se puede hablar de una desaparición de la ONU. A pesar de su maltrecha estructura y los traspiés que desde décadas viene dando la Organización, esta cumple una positiva función humanitaria que en muchas regiones del mundo resulta imprescindible. Ahora bien, su labor no se puede reducir a simple trabajo social, pues de hecho se concibió desde sus fundamentos como una Institución política que serviría principalmente para “mantener la paz y seguridad internacionales” (Naciones Unidas, 1945).

Querámoslo o no Estados Unidos es el principal aportante económico de la Organización y las tareas que la ONU

pueda adelantar en materia de reforma y continuidad de la función humanitaria dependen en gran medida de la contribución que éste le haga.

El alto grado de impopularidad que EEUU ha adquirido en el escenario mundial, especialmente durante esta última administración debido a su carácter belicoso y unilateral, hace necesario un cierto grado de cooperación con la ONU. Le guste o no a los estadounidenses, el éxito de futuras misiones que pretenda adelantar con relación a amenazas como Irán o Corea del Norte, dependerá de la recuperación de sus resquebrajadas

abriendo más la brecha con occidente.

EEUU debería evaluar si con cooperación y formación de alianzas globales es posible lograr una mayor legitimidad en cuanto a la consecución de sus objetivos que haciéndolo de forma aislada. Lo anterior beneficiaría el fortalecimiento de un sistema institucional mundial que garantice una mayor seguridad colectiva. Como plantea Henry Kissinger “ninguna nación por poderosa que sea, puede organizar el sistema internacional por sí misma, pues está por encima de la capacidad psicológica y política del Estado más dominante”, lo anterior por consiguiente



Asamblea general de las Naciones Unidas.

relaciones con otras potencias de la comunidad internacional. Esto sumado a la necesidad de una mayor aplicación de “poder blando” más que militar, es decir, “la capacidad de atraer a otros por la legitimidad de sus políticas y de los valores que las sustentan” (Nye, Jr, 2004).

El poder duro o militar resulta útil en determinadas situaciones pero tiene limitaciones a largo plazo. Además, en el contexto de “lucha contra el terrorismo”, el uso de la fuerza puede generar mucho más costos que beneficios pues se está combatiendo a un adversario difuso, que no tiene una nacionalidad ni territorio definido. Las acciones armadas de EEUU en contra del terrorismo están generando sentimientos de rechazo, principalmente en el “mundo musulmán”,

“implica la necesidad de un estilo de negociación menos centrado en imponer prescripciones políticas inmediatas que en lograr una definición común de objetivos a largo plazo” (Kissinger, 2004).

Concluyendo, sería conveniente, desde nuestro punto de vista, que Estados Unidos se incline hacia el multilateralismo siempre que sea posible. De este modo, puede aumentar su capacidad de legitimar su poder y conseguir una aceptación más amplia de sus iniciativas. Coincidimos con Robert Nye, Jr. (2004) cuando afirma: “Las acciones preventivas legitimadas por la sanción multilateral son mucho menos costosas y crean un precedente mucho menos peligroso que la afirmación de EEUU de que puede actuar solo como juez, jurado y verdugo”. 

Bibliografía Consultada:

Demócratas bloquean designación de Bolton, El Tiempo, martes 21 de junio de 2005.

Glennon, M. (2003): *¿Por qué fracasó el Consejo de Seguridad?*, Foreign Affairs en Español, Julio-Septiembre.

Hobsbawm, E. (1995): *La historia del siglo XX*, Barcelona, Crítica.

Kern, S. (2005): *¿Bombardeará Estados Unidos a Irán?*, Real Instituto Elcano, EEUU y el Diálogo Transatlántico – ARI No. 12.

Kern, S. (2005): *¿Quién dirige la política exterior estadounidense?*, Real Instituto Elcano, EEUU y el Diálogo Transatlántico – ARI No. 23.

Kissinger, H. (2004): *La política exterior de EEUU y el escenario internacional*, artículo publicado en el diario “ABC” el 10 de Noviembre.

Milanese (2005): *La ONU busca recobrar su autoridad mundial*, El País, mayo 4.

Nye, J. Jr. (2004): *La decadencia del poder blando en Estados Unidos. ¿Por qué Washington debe preocuparse?*, Foreign Affairs en Español, Julio-Septiembre.

Nye, J. Jr. (2003): *Poder y estrategia de EEUU después de Irak*, Foreign Affairs en Español, Julio-Septiembre.

Pearson f. y Rochester, M. (2000): *Relaciones Internacionales*, Bogotá, Mc Graw Hill.

“Un ultra al poder”, Revista Semana. Edición No. 1.209. Julio 4 a 11 de 2005.

Tucker, W. y Hendrickson, D. (2005): *Las fuentes de la legitimidad estadounidense*, Foreign Affairs en Español, Enero-Marzo.

Zorgbibe, Charles (1997): *Historia de las relaciones internacionales. 2 Del sistema de Yalta hasta nuestros días*, Madrid, Alianza.