

# NACIONES... ¿UNIDAS?

Ana María Miralles Castellanos\*

*En este artículo la autora hace una reflexión sobre el hecho de que las Naciones Unidas siempre han vivido bajo la presión del entorno conflictivo y el juego de fuerzas propio de las relaciones internacionales. La presencia más fuerte de las ONG, sirve ahora como un nuevo sistema de contrapeso a las tendencias más nefastas de la globalización neoliberal. Los principales retos de la ONU seguirán siendo adaptarse a las nuevas condiciones históricas, no sólo para ser viable de acuerdo con sus principios sino para ser eficaz frente al amplio repertorio de asuntos que la globalización demanda de ella.*

*In this article the author reflects on the fact that the United Nations always has live under the pressure of the conflictive context and the powerful interests of the international relations systems. The broader presence of NGOs in the international landscape helps today as a new system of contrast in front of the most dangerous trends of the neoliberal model of globalization. The most important challenges of the United Nations will be how to adapt itself to the new historical conditions not only to be consequent with its own principles but to be useful in front of the new issues that the globalization will demand of her.*

*Palabras clave: Naciones Unidas, globalización neoliberal, supranacionalidad, terrorismo, soberanía.*

---

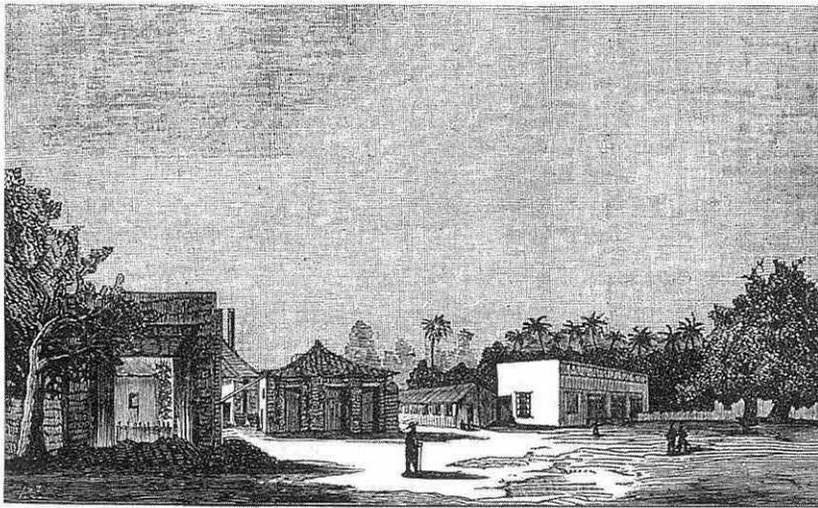
\* Comunicadora Social-Periodista. Universidad Pontificia Bolivariana. Posgraduada en Ciencias de la Información. Universidad de Navarra - España. Especialista en Periodismo Urbano. Unesco-Universidad Pontificia Bolivariana. Directora del Grupo de Investigación en Comunicación Urbana, Universidad Pontificia Bolivariana. E-mail: [anamira@upb.edu.co](mailto:anamira@upb.edu.co)

## El escenario de la coyuntura

Después de los ataques de Estados Unidos a Irak sin el aval de la ONU, muchas miradas catastrofistas empezaron a preguntarse si no habría llegado el fin de la Organización, tal como se le había conocido hasta el momento. Aún en contra del veto del Consejo de Seguridad y después de un intenso pulso especialmente con los franceses, el gobierno de George W. Bush decidió lanzar el ataque con la consigna de una “guerra preventiva”, en razón de la “inminente” amenaza que suponía la posesión de armas de destrucción masiva por parte del gobierno de Saddam Hussein. La estrategia consistió en la utilización de la figura de la Carta de la Organización basada en el derecho a la legítima defensa, que en su concepción

clásica indica que, en caso de ataque, un Estado puede ejercer ese derecho. Estados Unidos, sin haber sido atacado, pasó por encima del veto del Consejo de Seguridad y centró su estrategia en construir la amenaza iraquí para justificar la intervención. Difícilmente se puede olvidar aquella sesión del Consejo de Seguridad en la que Collin Powell mostró “pruebas” satelitales de las armas que aún meses después de la intervención armada en ese país no han aparecido. Cabe preguntarse qué papel puede seguir representando el Consejo de

Seguridad cuando no le fue posible evitar el ataque unilateral de uno de sus miembros contra un Estado soberano, que aunque estaba dirigido por un dictador es un actor de hecho y derecho del sistema internacional. También cabría preguntarse qué peso real tienen en este tipo de situaciones los programas de verificación de desarme de la Organización, porque después de que se ha hecho público el escándalo de los informes inflados sobre el verdadero poder armamentista de Irak, es más evidente que el desconocimiento de la seriedad de la



Grabado de Rodríguez: lugar donde murió Bolívar, Santa Marta, 1886  
Quinta de San Pedro Alejandrino

misión que la ONU venía haciendo en sus diversas visitas a territorio iraquí fue otra de las bofetadas a programas de la mayor importancia dentro de las funciones de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

El revés del presidente Bush en la Asamblea General a finales de septiembre de 2003 y la posición públicamente asumida por el Secretario General Kofi Annan a comienzos de octubre, anunciando su posición contraria a asumir las riendas de la reconstrucción sin la sali-

da de las fuerzas de la “coalicción” de territorio iraquí, presagian un pulso fuerte entre Estados Unidos y la Organización, que tiene por el momento dos objetivos básicos: proteger al personal de la ONU de nuevos ataques y establecer las condiciones para la reconstrucción política y económica del país.

Es evidente que el contexto ha cambiado mucho desde la creación de la ONU inmediatamente después de terminada la Segunda Guerra Mundial y en particular desde la disolución del mundo bipolar representado por Estados Unidos y la ex Unión Soviética y el fin de la doctrina de la DMA (Destrucción Mutua Asegurada). El fin del equilibrio del terror como elemento regulador de las relaciones entre las superpotencias y sus áreas hegemónicas no mostró sus consecuencias inmediatamente. Apenas lo está haciendo ahora bajo el mandato del republicano George W. Bush y en el contexto de la globalización.

Un poco lo que anima la reflexión por el rol de la ONU en el mundo contemporáneo es la pregunta por la presencia de poderes supranacionales y de hecho, que a veces se ponen por encima de los pactos logrados en instancias multilaterales de representación estatal. Eso es quizás lo que estamos viviendo con más fuerza después de los atentados contra las torres gemelas de Nueva York en septiembre de 2001.

De igual modo, el ataque sangriento de que fue objeto la sede temporal de la ONU en Bagdad, que entre otros acabó con la vida de un alto funcionario de la Organización que representaba oficialmente la misión en esa ciudad, muestra claramente los retos inéditos que debe afrontar este organismo de cara al extendido fenómeno del terrorismo y sus nuevas estrategias de acción. Lo que ha sido el primer ataque terrorista contra sus fuerzas diplomáticas es la expresión de inconformidad frente a la posición de las Naciones Unidas en este conflicto. Una ONU que no pudo contener el ataque de las fuerzas "aliadas" (Reino Unido y España, con Estados Unidos) y que de acuerdo con la Carta tiene que desempeña un papel en la reconstrucción del país invadido. Un Estados Unidos que quiso hacer la reconstrucción prácticamente en solitario<sup>1</sup> y que a punta de ataques terroristas terminó pidiendo la participación de la ONU en la reconstrucción, justo cuando el daño para la organización allí y acá ya parecía estar hecho.

Meses después de terminadas oficialmente las acciones bélicas en Irak, el recrudecimiento de los ataques terroristas ha dejado claro el sangriento mensaje de que hay una resistencia que dará una dura batalla al margen de cualquier conflicto de tipo convencional. Gran paradoja: el supuesto poseedor de armas de destrucción masiva y de largo alcance acabó apelando al terroris-

mo para intentar desterrar a las fuerzas invasoras.

## Un foro mundial de discusión

Si se revisa la historia de la ONU, siempre se ha movido en la



Grabado de Rodríguez, José María Espinosa, *Papel Periódico Ilustrado*, 1886

tensión de su verdadera capacidad de intervención y control en un mundo de intereses conflictivos y que todavía está muy orientado por las relaciones bilaterales pacíficas o turbulentas. El riesgo de actuar al margen de la Organización siempre ha estado ahí. Basta recordar el fin de la Sociedad de las Naciones,

antecesora de la ONU, con el retiro de varias de las grandes potencias de entonces, que sucumbió a los errores de la primera posguerra. O recordar episodios más recientes en los que el Consejo de Seguridad de la ONU ni siquiera ha podido intervenir en algunos conflictos civiles de muy alta complejidad como en Somalia, Ruanda y la ex Yugoslavia entre 1995 y 1997.

El principio constitutivo de la ONU es claro en el sentido de que no es un poder supranacional sino una agrupación voluntaria de Estados. Precisamente por eso su pilar y su función fundamental es la construcción de consensos sobre temas de interés mundial y de las partes. Jamás podría imponer decisiones por encima de la voluntad de los Estados miembros. No obstante, algunas de sus piezas tienen rasgos de supranacionalidad como el Consejo de Seguridad que dotado del poder de veto de uno de sus miembros (en la actualidad Estados Unidos, Rusia, Francia, China y Reino Unido), neutraliza decisiones especialmente en casos extremos. Una de las grandes discusiones desde hace un tiempo, aún antes de la escenificación que

dio lugar a la "guerra preventiva", es que este Consejo no es representativo. La discusión formal de su ampliación a un mayor número y diversidad de Estados, lleva por lo menos diez años estancada y se puede comprender por qué... ¿Dónde está Oriente en este organismo? ¿Dónde está el mundo árabe que es

el centro de las miradas antes y después del 11 de septiembre? El corte eminentemente occidental y claramente fruto de una victoria de guerra ha sido matizado solamente por la presencia de China y de lo que hoy es la Federación Rusa.

El contexto de la conferencia de Potsdam mostraba la necesidad de una regulación multilateral y de un adecuado sistema de contrapesos en un mundo caracterizado por el auge de la carrera armamentista, lo que hacía aparecer a la ONU como el foro necesario para regular el mundo de la posguerra. Sin embargo no se puede olvidar que fue debido al propio "equilibrio del terror" que se mantuvo relativamente la paz mundial, más que al peso de la Organización y a las particularidades de diseño de la Organización.

En sus orígenes las Naciones Unidas se basaban en la hipótesis del mantenimiento del orden mediante la coalición de las grandes potencias, especialmente las cinco con asiento permanente en el Consejo de Seguridad. Pero el sistema bipolar instaurado poco tiempo después y liderado por la ex Unión Soviética y Estados Unidos demostró que el nuevo escenario era de otro tipo de confrontación propio de la guerra fría y por lo tanto Naciones Unidas se adaptó a la lógica del equilibrio de poderes. El telón de fondo fue el de las relaciones bilaterales entre las cabezas de los bloques y la paz mundial se basó en ese frágil equilibrio. Esto muestra que muchos conflictos se resolvieron al margen de los mecanismos de decisión colectiva. ¿Cómo extrañarse ahora de las acciones en solitario de Estados Unidos? Ade-

más, desde la desaparición de la Unión Soviética en su carácter de potencia, Estados Unidos ganó una mayor capacidad de maniobra.

## **¿Un mundo supranacional?**

Es claro que para las Naciones Unidas hoy hay tres ejes neurálgicos: el desarrollo, los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo. Los tres asuntos son de orden global. Es indudable por ejemplo que el papel desempeñado hasta ahora por las ONG y Naciones Unidas en el tema de la difusión, incorporación y verificación de los derechos humanos es y seguirá siendo crucial, especialmente en el contexto de la lucha "mundial contra el terrorismo". De hecho, el discurso de la ONU frente al terrorismo tiene dos variantes importantes con respecto al de Bush: no se pueden violar los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo, que debe estar ajustada a los parámetros del Derecho y el reconocimiento de que detrás del acto terrorista hay actores con discurso político, según un documento producido por expertos en la ONU, después de los atentados de septiembre de 2001.

Habría que hacer en principio una distinción entre una supranacionalidad de facto impuesta por unos cuantos actores de la escena internacional y otra de tipo consensual forjada en organismos multilaterales que crean nuevas figuras defensoras de principios y derechos universalmente reconocidos, como lo hará la Corte Penal Internacional, no ratificada por el gobierno de Bush. Visiones críticas como la

de Boaventura de Sousa Santos (2003, 169) apuntan a que no hay una base consensual en la actual globalización: "Lejos de ser consensual la globalización es, como veremos, un vasto e intenso campo de conflictos entre grupos sociales, Estados e intereses hegemónicos por un lado, y grupos sociales, Estados e intereses subalternos por el otro". De Sousa atribuye, como otros, al llamado "consenso de Washington" o "consenso neoliberal" y no a un consenso mundial, la existencia de la versión actual de la globalización.

Según Reynolds (1977, 39) el término supranacional se emplea con mayor frecuencia en relación con organizaciones establecidas para el desempeño de funciones específicas y limitadas, que gozan de poderes claramente definidos y en las cuales las decisiones serían vinculantes para los Estados miembros. No obstante, el poder en el marco de las organizaciones internacionales multilaterales de carácter más amplio sería ficticio, ya que la obligación reposa en el acuerdo indispensable de los Estados afectados (Merle 1984, 324). En realidad, todos los mecanismos de decisión estarían sujetos al juego de las relaciones de fuerza en el entorno.

Pero entonces, ¿en el contexto de un mundo globalizado la supranacionalidad no sería el rasgo central del sistema internacional de relaciones? ¿El debilitamiento de las soberanías y de la autonomía de los Estados, especialmente de los débiles, el ajuste de los propios objetivos de algunos de ellos a las condiciones impuestas por otros no son un signo ya de una evidente supranacionalidad? Supranacional

significa por encima de la nación, del Estado. ¿No es el Fondo Monetario Internacional un poder supranacional? Este organismo especializado de la ONU se ha convertido en un verdadero poder en un mundo en que la economía y el mercado son los elementos ordenadores, ante la pérdida de centralidad de la política, dictando sus recetas por todo el mundo. El FMI y la Organización Mundial del Comercio imponen políticas a los Estados y están incidiendo directamente en la calidad de vida de sus habitantes. Hoy son causa de incertidumbre sobre los alcances de la política nacional: ya no hay confiabilidad en los poderes locales sobre temas de antigua soberanía como el sistema de pensiones y cesantías, por citar un solo ejemplo. Todo está dislocado. Empresas calificadoras de riesgos están hoy a la orden del día y algunas como Moody's han provocado cambios en la orientación de la inversión sobre algunos países incluso del mundo desarrollado.

Las promesas de los gobernantes de origen popular quedan atrapadas en la red de esas burocracias internacionales que tienen la varita mágica para transformar al príncipe en sapo. Hasta los más radicales deben empezar haciendo concesiones contradictorias con sus proyectos políticos como el presidente Lula en el Brasil que podría agotar su mandato, tan duramente conse-

guido, intentando poner "la casa en orden". La ortodoxia se impone.

El sistema internacional, anárquico por naturaleza, no ha sido el espacio para el poder de coacción como sí lo ha sido clásicamente el escenario de la política de los Estados. Sin embargo, en el mundo contemporáneo hay indicios claros de que hay verdaderos poderes más allá de la diferencia tradicional entre Estados fuertes y débiles, hacia la consolidación de un régimen de poder por fuera de las esferas esta-



Pedro Quijano, Muerte del Libertador Simón Bolívar, óleo. Quinta de Bolívar, Bogotá

tales. La punta de lanza ha sido evidentemente el poder económico. Ahora está la lucha contra el terrorismo a nombre de la cual se reencanchan lógicas ya presentes en el pasado reciente de las relaciones internacionales como lo muestra el caso de los Estados Unidos y sus intervenciones de tipo geopolítico en otros Estados, como fue el caso de Granada, Panamá y países del Medio Oriente.

Aquella vieja idea de que la medida en que la conducta de los

Estados se veía limitada dependía de las decisiones de los Estados mismos (Reynolds: 1977, 19) y no de una autoridad exterior a ellos, ha sido puesta en tela de juicio especialmente en el campo económico, pero se extiende hoy al dominio de la política, la cultura (industria cultural) y la comunicación (nuevas tecnologías). Paradójicamente, las convenciones sobre preservación del medio ambiente o la CPI han encontrado serias resistencias en países como Estados Unidos que es reticente a suscribirlos en defensa

de su soberanía tratando de imponer un sistema unipolar. Sin ir muy lejos, la no ratificación de la CPI y la solicitud forzosa al gobierno de Colombia en el sentido de que la actuación de militares y civiles de ese país queden por fuera de la jurisdicción de ese tratado ratificado por Colombia, pone en evidencia que la doctrina de la "guerra preventiva"

necesita máxima libertad de movimiento, la cual puede fácilmente traducirse en impunidad. No se trata simplemente de que van a ser juzgados por sus propias leyes, los soldados norteamericanos *siempre serán héroes de guerra*.

La propia ONU, que el 28 de septiembre de 2003 creó el Comité contra el terrorismo -17 días después de los atentados de Nueva York y Washington- establece que "Al ponerle la etiqueta de terroristas a los opositores o adversarios se

está empleando una técnica consagrada por el tiempo, que consiste en quitarles legitimidad y presentarlos como seres malignos" (A 57/273, 6). Es por eso que la Organización entendió pronto que su rol central va a ser el de la elaboración de una legislación modelo para que los Estados miembros cumplan con los instrumentos internacionales y las resoluciones que hablan de un enfoque basado en el derecho y en la multilateralidad de la acción.

El tratamiento dado en la isla de Guantánamo a los capturados como resultado de las operaciones de Estados Unidos en Afganistán y los campos de prisioneros en Irak, muestran claramente que las fuerzas invasoras además pretenden aplicar justicia. El 11 de septiembre habilitó la comisión de atropellos, incluso en los derechos que cualquier prisionero –si se quiere llamar prisionero de guerra–, debe tener. Porque Afganistán e Irak no han sido guerras sino el resultado de intervenciones invasivas. Independientemente de los juicios que se pudiesen hacer a sus regímenes internos, se trataba en ambos casos de Estados soberanos pertenecientes al sistema de Naciones Unidas. Las condiciones infrahumanas, la falta total de garantías de los presos de Guantánamo, arrancados de su propio territorio y sometidos completamente, ya ni siquiera a las leyes del invasor-vencedor, sino enjaulados y aislados bajo la causa genérica del terrorismo, muestran la cara, que puede ser temporal, de este poder unipolar y sin contrapesos. Después vendría Irak.

A nombre de la lucha mundial contra el terrorismo se han cometi-

do abusos. Ha servido también para extender responsabilidades a la población civil y crear un régimen generalizado de sospechas. Los ciudadanos son potencialmente víctimas y victimarios. La etiqueta terrorismo sirve ahora para determinar las acciones contra grupos guerrilleros en el contexto de conflictos



Grabado de Rodríguez, dibujo de Urdaneta:  
El último soldado de Nariño, 1886

civiles. La falta de distinción entre combatientes y no combatientes representa un serio peligro para los derechos humanos como en Colom-

bia, o se convierte en causa de discriminación intercultural como en el caso de los Estados Unidos después de las Torres Gemelas.

## Nuevos actores

Pero como los actores centrales de las relaciones internacionales ya no son solamente los Estados sino que las ONG y movimientos sociales transnacionales se han globalizado y han tenido un impacto sobre políticas y acciones desde la perspectiva de la opinión pública, hay un nuevo sistema de contrapesos en el mundo contemporáneo. Estamos en presencia de un fenómeno consolidado. Basta recordar el gran movimiento ciudadano en diversas ciudades del mundo que salió a manifestarse en las calles contra la intervención militar de Estados Unidos en Irak.

Aunque este movimiento de opinión pública no pudo detener las acciones militares, dejó muy claro que es un movimiento global sólido.

Sohr (2000, 49-52) ha demostrado el peso de la opinión pública por medio de movimientos sociales que se han destacado en la agenda internacional y han llegado incluso a echar para atrás decisiones en materia de pruebas nucleares en los campos del medio ambiente, las situaciones bélicas, el armamentismo, las minorías y los derechos humanos.

Esto supone que si bien los Estados son los representantes oficiales de la política exterior de los países, otras organizaciones pueden establecer sus propios tejidos de relación y generar mecanismos de

Escultura de  
Pietro Tenerani,  
Plaza de Bolívar,  
9 de Abril de 1948.  
Bogotá. Foto: Tito



presión desde afuera hacia el interior de los Estados o convertirse en verdaderas fuerzas en el panorama internacional. Hoy por ejemplo, los derechos humanos aparecen como un valor superior al de la soberanía de los Estados, no sólo por una supuesta debilidad de los mismos, sino debido al enorme trabajo de las ONG.

Desde otra cara de la globalización, un acto represivo en un rincón del mundo puede acaparar la atención y adquirir una gravitación impredecible. El activismo ciudadano está a la orden del día y las ONG se han multiplicado ante la debilidad de los sindicatos y de los partidos políticos, con estrategias y temas más focalizados.

En este panorama de nuevos poderes, de pérdida de centralidad de la política clásica, de otro sistema de contrapesos, la Organización de las Naciones Unidas en su plan de fortalecimiento tiene clara (A57/387) la necesidad de actuar como una institución multilateral eficaz. El repertorio de sus temas se ha ampliado y la ONU es consciente de cómo en los últimos cinco

años los Estados miembros han recurrido cada vez con mayor frecuencia a la Organización para abordar los nuevos problemas de la globalización. Aunque la línea de acción del FMI, en su calidad de organismo especializado de la ONU, signifique una aguda contradicción con las ideas transformadoras del Secretario General Kofi Annan, es evidente que por lo menos en lo que se relaciona con el tema de los Derechos Humanos, la Organización ha hecho un trabajo muy importante.

La tensión entre los fines más altruistas de las Naciones Unidas y las tendencias centrípetas de algunos de sus miembros, especialmente de Estados Unidos, en el contexto de un mundo globalizado, con un repertorio de temas que desde la caída del mundo bipolar se ha ensanchado aún más, representan para la Organización el reto de trabajar más en la línea de los asuntos estructurales que en la de apagar incendios u observarlos desde la distancia. En cualquier caso, quizás el reto principal consistirá en mantener unida a la Organización en torno a los objetivos que dieron lugar a su crea-

ción, produciendo algunas modificaciones en su estructura.

---

## Citas

- 1 Es preciso recordar que muchas empresas privadas de Estados Unidos ya habían sido seleccionadas para realizar la reconstrucción.

---

## Bibliografía

- DE SOUSA SANTOS, Boaventura, *La caída del Angelus Novus: ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*, Bogotá, Ilsa y Universidad Nacional, enero de 2003, 305 p.
- INFORME DEL GRUPO ASESOR sobre las Naciones Unidas y el Terrorismo A57/273 S/2002/875 18 p.
- INFORME SOBRE EL FORTALECIMIENTO DE LAS NACIONES UNIDAS. A57/387. 36 p.
- MERLE, Marcel, *Sociología de las relaciones internacionales*, Madrid, Alianza Universidad, 1984, 454 p.
- REYNOLDS, P.A., *Introducción al estudio de las relaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 1977, 273 p.
- SOHR, Raúl, *Las guerras que nos esperan*, Santiago de Chile, Ediciones B, Chile S.A., marzo de 2000, 318 p.

# ILUSTRACIONES y AGRADECIMIENTOS

Dibujos, pinturas, grabados... con el tema de la guerra, ilustran esta sección: la guerra de conquista, la guerra contra la opresión, la guerra civil entre españoles peninsulares y españoles “manchados por la tierra americana”, la guerra entre criollos por una forma de gobierno, o contra los indígenas, o por las tierras de sus Resguardos o contra una raza... Pero no hay que olvidar que muchas son verdaderas obras de arte, realizadas en distintas épocas, por soldados y/o artistas, como los dibujos sobre la guerra de los Mil Días de Peregrino Rivera Arce (1877-1940), los retratos de “próceres” de Alberto Urdaneta (general conservador), grabados por Rodríguez para su publicación en el *Papel Periódico Ilustrado*, o las conmovedoras miniaturas de José María Espinosa, “abanderado de Nariño” y el pintor de la Independencia. Todas ellas fueron tomadas de libros, catálogos y revistas, o suministradas por instituciones privadas o estatales:

Publicaciones:

*América de Bry*

*Artistas en tiempos de guerra:*

*Peregrino Rivera Arce*

*Casa de la Moneda. Exposición permanente*

*Papel Periódico Ilustrado*

*La patria boba, Javier Ocampo López*

*Policarpa Salavarrieta*

*Simón Bolívar*

*El Arte en Suramericana*

*Santander*

*Andrés Santamaría*

*Historia de Colombia*

*La Miniatura en Colombia*

*José María Espinosa*

*Francisco José Caldas*

*Álbum de dibujos de Alberto Urdaneta*

*Galería de la Academia Colombiana de Historia*

*Bolívar y Colombia*

*Colombia en el Umbral, Alvaro Medina*

Nuestro agradecimiento a las siguientes instituciones:

Museo de Arte de la Universidad Nacional, Bogotá

Casa Museo 20 de Julio de 1810

Museo Nacional de Colombia

Museo de Arte Colonial



Pedro Alcántara, Museo de Arte,  
Universidad Nacional