

¿ES LA GUERRA EN UCRANIA UNA AMENAZA PARA LA SUPERVIVENCIA O LA RELEVANCIA DE LAS NACIONES UNIDAS?

¿Una repetición de la Sociedad de Naciones en los años 30?

Rubens Ricupero

Asociación de Exfuncionarios Internacionales para el Desarrollo (Greycells)

Lunes 9 de mayo de 2022

La guerra en Ucrania constituye la amenaza más grave para la propia *raison d'être* de las Naciones Unidas en más de tres cuartos de siglo de existencia. Su carácter único se debe a varias razones: es un tipo de crisis que la ONU está **estructuralmente** incapacitada para manejar; proviene de una gran potencia nuclear; de uno de los principales padres fundadores de la ONU; de un miembro permanente del Consejo de Seguridad con derecho a veto. Lo peor de todo es que existe una gran posibilidad de que la agresión rusa señale la voluntad de desafiar radicalmente la arquitectura de seguridad internacional de la que la ONU es un componente esencial.

El objetivo último de la Organización de las Naciones Unidas era evitar la repetición de las dos guerras mundiales y garantizar la paz internacional mediante un sistema de "seguridad colectiva". El funcionamiento del mecanismo se basaba en la suposición de que los países aliados vencedores de la 2ª Guerra Mundial mantendrían su unidad de criterio respecto a la necesidad permanente del orden que habían creado. Si eso fallaba, todo el sistema estaría en peligro.

Un corolario implícito de esta condición *sine qua non* de la unidad era que, en su ausencia, la ONU sería impotente para hacer frente a los conflictos entre Estados Unidos y la Unión Soviética, las dos superpotencias principalmente responsables de su creación. Esa desafortunada situación no tardó en materializarse, ya que la unidad entre los dos antiguos aliados dio lugar a un mundo dividido en dos bloques ideológicamente antagónicos. Desde el principio, todos los episodios importantes de la Guerra Fría -el bloqueo de Berlín, la construcción del Muro de Berlín, la crisis de los misiles de Cuba de octubre de 1962- se desarrollaron entre las dos superpotencias, con la ONU desempeñando, en el mejor de los casos, un papel de apoyo para registrar los resultados acordados.

A pesar de la frustración del proyecto original, EE. UU. y la Unión Soviética elaboraron gradualmente un marco para gestionar su competencia que consiguió evitar un enfrentamiento directo entre ellos desde finales de la década de 1940 hasta la disolución de la URSS en 1991. Su piedra angular ya no era la seguridad colectiva, sino el reconocimiento tácito y el respeto de las áreas de influencia de cada bloque, una modalidad del anticuado equilibrio de poder. La ley no escrita que daba cierta estabilidad al acuerdo era que nadie intentaría subvertir la paridad estratégica entre los bloques y alcanzar una clara superioridad estratégica que amenazara la supervivencia de la otra parte.

Tal peligro se produjo en la crisis de los misiles de Cuba, cuando las dos superpotencias estuvieron a punto de enfrentarse en una confrontación nuclear directa, en la amenaza más peligrosa para el equilibrio del terror de la Guerra Fría. Una vez más, sin

ninguna acción significativa de la ONU, el Armagedón se evitó en el último momento mediante negociaciones bilaterales, esta vez entre John Kennedy y Nikita Krushev. Esas negociaciones directas abrieron el camino a un periodo de distensión y a una serie de acuerdos sobre el control de las armas nucleares.

Dos aspectos significativos merecen atención en esta etapa. En primer lugar, la Guerra Fría hizo inútil el mecanismo de seguridad colectiva para los desacuerdos entre las dos superpotencias, pero no lo eliminó. El marco de la Guerra Fría coexistió en paralelo a la seguridad colectiva. Siempre que las dos superpotencias no chocaban, resultaba posible utilizar el mecanismo de seguridad colectiva incluso contra los intereses de otros miembros permanentes del Consejo. Así ocurrió durante la crisis de Suez de 1956. El Reino Unido y Francia vetaron la orden del Consejo de Seguridad de cesar la operación militar. Sin embargo, eso no impidió que la Asamblea General de la ONU, con el apoyo de EE. UU. y de la URSS, estableciera la primera Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (FENU) para asegurar y supervisar el cese de las hostilidades. Esta medida se basó en el precedente de la Guerra de Corea de la Resolución de Unión por la Paz de 1950.

Otros ejemplos fueron el proceso de descolonización, la primera Guerra del Golfo contra la invasión de Kuwait por parte de Irak, los numerosos casos de operaciones de mantenimiento de la paz más o menos exitosas.

En consecuencia, el orden internacional existente consistía en la articulación híbrida de dos sistemas paralelos, el equilibrio del terror de la Guerra Fría y el mecanismo de seguridad colectiva de la ONU. El primero era un acuerdo competitivo, el segundo uno cooperativo. Estaba muy lejos del sueño original de la Carta de San Francisco, pero de alguna manera ayudó a evitar una tercera guerra mundial.

El segundo aspecto, especialmente relevante para nuestro caso, es que ninguna de las superpotencias estaba interesada en echar por tierra la redistribución del poder, el territorio y las esferas de influencia resultantes de su victoria en la Segunda Guerra Mundial. La Unión Soviética salió de la guerra como el país más temido y poderoso de Europa. Amplió su territorio en detrimento de Finlandia, Polonia, Alemania, Rumania y otros, anexó los países bálticos, consolidó su dominio sobre los estados de Europa del Este y la mayor parte de Europa Central.

Aunque el miedo al Ejército Rojo impulsó la creación de la OTAN, lo cierto es que ni Stalin ni sus sucesores se arriesgaron a utilizar el poder militar para conseguir nuevas conquistas de expansión. La Unión Soviética sí intervino contra los desafíos a su dominio en zonas que desde Yalta ya estaban incluidas en su esfera de influencia: Berlín Oriental y Alemania Oriental, Hungría, Checoslovaquia, Polonia. Pero se abstuvo de interferir fuera de su esfera, en la guerra civil griega, en la Yugoslavia de Tito, en la subversión de la Austria ocupada, en el cambio del estatus de Berlín. En definitiva, la Unión Soviética puede haber sido revolucionaria en su cruzada ideológica contra el capitalismo; ciertamente fomentó la subversión interna de los partidos comunistas en todas partes, pero en lo que respecta al orden internacional se comportó en gran medida como una potencia del *status quo*.

Esta puede constituir la diferencia crucial entre la actitud de la Unión Soviética entonces y la de la Federación Rusa ahora. La URSS era una ganadora, una gran potencia satisfecha, que confiaba en seguir aumentando su poder hasta la inevitable victoria final sobre el capitalismo prometida por la interpretación marxista de la Historia. Rusia es sin duda una perdedora que se ve a sí misma, en palabras de Putin, como víctima de "la peor catástrofe geopolítica del siglo XX". Una potencia en declive, descrita en su día por Obama como "sólo una potencia regional, no global", insegura de sí misma, con un futuro problemático en términos de demografía menguante y una economía vulnerable dependiente de las materias primas, Rusia está ciertamente insatisfecha con el lugar secundario al que ha sido relegada en el orden internacional por la disolución de la URSS.

La única duda admisible sobre el descontento de Rusia con el actual sistema internacional se refiere al **grado y la profundidad** de ese sentimiento. ¿Es posible aplacar el resentimiento ruso con concesiones concretas y limitadas, como la neutralización de Ucrania? ¿O los objetivos de la política exterior de Moscú son tales que requerirían nada menos que el retroceso de la arquitectura de seguridad establecida en Europa del Este durante los últimos treinta años, es decir, la expansión de la OTAN a los antiguos miembros del Pacto de Varsovia y a los países bálticos, la libertad de naciones como Ucrania para unirse a la Unión Europea?

Rusia es definitivamente una "**potencia revisionista**" en lo que respecta a la seguridad internacional y las consecuencias territoriales de la disolución de la URSS. No hay nada criminal ni siniestro en buscar una revisión, una corrección, una actualización de las normas internacionales, en ser una potencia revisionista, en contra de lo que pueda parecer por el uso de las expresiones por parte de los comentaristas estadounidenses. Mejorar el *status quo* ha sido la esencia de las acciones de los países en desarrollo en los foros multilaterales; la UNCTAD nació como un intento de revisar el sistema comercial mundial. La Cumbre de la ONU de Kofi Annan de septiembre de 2005 fue el esfuerzo más ambicioso hasta esa fecha para revisar y actualizar el sistema de la ONU.

La gran cuestión, por tanto, no es el revisionismo ruso en sí mismo, sino si todavía puede asumir **una forma reformista y negociada** aceptable para otras partes interesadas o si ya se ha convertido en una **perspectiva irrevocablemente revolucionaria** que sólo puede satisfacerse con la destrucción del sistema internacional. Para comprender lo que está en juego en esta alternativa, es necesario mostrar las diferencias en las consecuencias de uno u otro enfoque.

En su obra *Un mundo restaurado: Metternich, Castlereagh y los problemas de la paz 1812-1822*, (Boston: Houghton Mifflin Company, Introducción, págs. 1 a 3), Henry Kissinger describe lo que llama "una política exterior revolucionaria" en los siguientes términos:

"Siempre que exista una potencia que considere el orden internacional... opresivo, las relaciones entre ella y otras potencias serán revolucionarias. En tales casos, lo que está en discusión no es ajustar las diferencias dentro de un sistema determinado, sino el sistema mismo".

Continúa con palabras que se ajustan extrañamente a la posición actual de Rusia (es sorprendente pensar que el libro fue escrito en 1954 como tesis doctoral de Kissinger en la Universidad de Harvard):

"...la motivación del poder revolucionario bien puede ser defensiva; bien puede ser sincera en sus protestas de sentirse amenazado. Pero el rasgo distintivo de un poder revolucionario no es que se sienta amenazado.... sino que nada puede tranquilizarlo. Sólo la seguridad absoluta -la neutralización del adversario- se considera una garantía suficiente y, por tanto, el deseo de una potencia de obtener una seguridad absoluta significa una inseguridad absoluta para todas las demás ...la esencia de una potencia revolucionaria ...(es que) está dispuesta, incluso ansiosa, de llevar sus principios hasta sus últimas consecuencias ...porque en las situaciones revolucionarias los sistemas contendientes están menos preocupados por el ajuste de las diferencias que por la subversión de las lealtades, la diplomacia es sustituida por la guerra o por una carrera armamentística" (*ídem, ibídem*).

Teniendo en cuenta las observaciones de Kissinger, es difícil negar que hay en las acciones de Putin algunos fuertes elementos de una política exterior revolucionaria. Esto es evidente no tanto en el deseo declarado de revertir la expansión de la OTAN e incluso la existencia nacional o la autonomía de países como Ucrania. El problema procede de la voluntad, si no el afán, de Putin de recurrir a la fuerza militar para alcanzar las reformas que busca en la arquitectura de seguridad europea. No se trata de uno o dos incidentes aislados, sino de un patrón repetido de creciente escalada en amplitud y destrucción que comenzó con la intervención militar contra Georgia en 2008, pasó por la anexión de Crimea y el fomento de los movimientos secesionistas en dos provincias del Donbass en 2014, y culmina ahora con la invasión de Ucrania en la mayor operación militar de este tipo desde el final de la Segunda Guerra Mundial.

Los dos ejemplos clásicos de política exterior revolucionaria que da Kissinger son la política francesa durante la Revolución Francesa y la época napoleónica y, más cerca de nosotros, la política exterior de Alemania tras el Tratado de Versalles. La ofensiva alemana para destruir la arquitectura de seguridad desde Versalles también siguió una secuencia de pasos ascendentes: el rearme en contra de las disposiciones del tratado, la retirada de la Sociedad de Naciones, la reocupación militar de Renania, el Anschluss de Austria, la anexión de los Sudetes tras el Pacto de Múnich, la invasión de Checoslovaquia, la guerra contra Polonia y el inicio de la Segunda Guerra Mundial.

Por supuesto, no estoy comparando la Alemania nazi con la Rusia de Putin, dos países completamente diferentes en ideología y orientación. Sólo estoy llamando la atención sobre la innegable similitud en los métodos empleados por ambas naciones, a veces incluso en los detalles de lo que los rusos llaman *maskirovka*, medidas de camuflaje, negación y engaño como en la anexión de Crimea y en las semanas previas a la invasión de Ucrania.

En los años 30, sólo después de una sucesión de repetidas violaciones se hizo finalmente evidente que ninguna cantidad de concesiones específicas aplacarían a Berlín, cuyos objetivos sólo podrían alcanzarse mediante la destrucción del sistema internacional vigente. En mi opinión, no está nada claro que nos encontremos ahora ante una situación similar. En la controvertida cuestión de decidir si la versión rusa del revisionismo

pertenece a la categoría más suave de la política exterior reformista o al enfoque revolucionario más intratable, los analistas internacionales se dividen conforme a líneas que reflejan estrechamente otra controversia. Me refiero a la *vexata quaestio* de la responsabilidad de EE. UU. en la ampliación de la OTAN como factor principal para la aparición en Moscú de un líder como Putin y para la reorientación agresiva de las actitudes rusas hacia Occidente.

El 19 de abril de 2022, *Foreign Affairs* realizó una encuesta en la que se pedía a 61 destacados expertos en relaciones internacionales que debatieran la siguiente afirmación: "*Proceder a la ampliación de la OTAN tras el fin de la Guerra Fría fue un error estratégico*". Con diferentes niveles de confianza, el panel se dividió de la siguiente manera 19 estaban muy en desacuerdo; 18 estaban en desacuerdo; 3 eran neutrales; 7 estaban de acuerdo; 11 estaban muy de acuerdo. Una dispersión de opiniones tan amplia entre los mejores expertos en la materia es un indicio seguro de que la controversia tiene un futuro brillante, ahora y entre los futuros historiadores.

Cabe destacar que los expertos y políticos de Europa del Este de los países que fueron miembros forzosos del bloque soviético o anexados por la Unión Soviética están muy en desacuerdo con la afirmación. Descartar esta postura como si procediera de un prejuicio antirruso puede parecer insensible a las legítimas preocupaciones de aquellos que están geográficamente más cerca de Rusia y que históricamente fueron víctimas del imperialismo ruso hace sólo unas décadas.

Independientemente de lo que se pueda pensar a este respecto, la agresión rusa ha creado una situación totalmente nueva sobre el terreno, que aparentemente reivindica a los que favorecieron desde el principio la ampliación de la OTAN como medio para proporcionar seguridad a los países más expuestos. Un indicio en este sentido es la posible decisión de países neutrales como Finlandia y Suecia de ingresar en la OTAN.

Los expertos que creen que la ampliación de la OTAN fue un error estratégico tienden también a pensar que el revisionismo ruso pertenece a la tendencia reformista más suave. Igualmente, confían en que unas concesiones adecuadas podrían conducir finalmente a una solución satisfactoria de los agravios rusos. Por el contrario, los partidarios de la ampliación de la OTAN temen que Putin persiga un proyecto revolucionario de recuperación de la mayor parte posible de la esfera de influencia de la Unión Soviética. Eso implicaría necesariamente la destrucción total del sistema que ha garantizado la independencia y la seguridad de los países situados en esa zona de influencia.

Hasta ahora, las realidades de la guerra en Ucrania no validan en su totalidad ninguna de las dos explicaciones, en mi opinión, lo que sugiere quizás que la situación sigue siendo fluida y puede evolucionar en una dirección o en la contraria. Los objetivos bélicos rusos son un tanto confusos, parecen variar en función de las posibilidades de la batalla y lo mismo ocurre con las condiciones presumiblemente mínimas de Putin para un acuerdo negociado razonable. Por otra parte, aunque Putin albergue aspiraciones revolucionarias maximalistas, no dispone de los medios para alcanzarlas. Independientemente de las intenciones subjetivas que se atribuyan a Moscú, los rusos no poseen, salvo en lo que respecta al armamento nuclear autodestructivo, la terrible eficacia

de la máquina de guerra alemana. No es tanto una cuestión de aspiraciones como de capacidades.

Mucho dependerá, pues, de la suerte de la guerra. Aquí debemos recordar la advertencia de Clausewitz: "La guerra es el reino de la incertidumbre; tres cuartas partes de los factores en los que se basa la acción en la guerra están envueltos en una niebla de mayor o menor incertidumbre". Entre las diversas formas que puede adoptar la guerra en términos de duración, atrocidad, destrucción y final, la peor sería una especie de escalada sonámbula que condujera a una tercera guerra mundial, una sobreacción no deseada que todas las partes han tenido cuidado de evitar hasta ahora. Debería haber un esfuerzo igual para evitar que la situación actual se congele en una nueva encarnación irreversible de la guerra fría. Esa preocupante tendencia es anterior a la guerra y se aceleró con ella.

Su endurecimiento profundizaría la división del mundo en dos bloques hostiles: democracias representativas contra regímenes autoritarios, EE. UU. y Occidente contra Rusia y China. Haría retroceder la libre circulación de ideas, comunicaciones, comercio y contactos humanos. Las relaciones internacionales se militarizarían, el gasto en armas y ejércitos se dispararía en detrimento de la lucha en relación con los verdaderos retos que amenazan al planeta: el calentamiento global, el hambre, las pandemias, las migraciones, las violaciones de los derechos humanos, la consecución de la igualdad de género, la eliminación de la pobreza y el subdesarrollo. Porque no quieren verse arrastrados a este tipo de inversión de las prioridades humanas, algunos países en desarrollo representativos han adoptado en la ONU una actitud reflexiva de condena de la agresión sin aceptar alineamientos automáticos con los bloques.

Ha llegado el momento de volver al tema de nuestra charla y llegar a algunas conclusiones. Es innegable que la guerra de Ucrania es un desafío para la ONU, pero no en el sentido que se suele suponer. La ONU nunca podría haber evitado ni detenido la guerra, sencillamente porque nunca tuvo poder para hacerlo. La responsabilidad de esta impotencia corresponde directamente a los Cinco Grandes que insistieron en proteger su soberanía e intereses nacionales con el derecho de veto, el incurable "pecado original" de la Carta. Harry Truman escribió en sus memorias "... sin ese veto ningún acuerdo habría sido aprobado por el Senado". Ésa era la situación entonces y ésta, incluso empeorada, sigue siendo la situación ahora. Como escribió Immanuel Kant: "De una madera tan torcida como aquella de la que está hecho el hombre no se puede construir nada totalmente recto".

La frustración de la gente por las deficiencias de la ONU, al menos en casos como el actual, se deriva de **lo que la ONU debería haber sido, la ONU ideal**, y no de **lo que realmente es, la ONU real**, en lo que se ha convertido como resultado del diseño deliberado de las grandes potencias. Al insistir en un acuerdo unánime entre ellos, los Cinco Grandes incapacitaron a la ONU, la incapacitaron para la elevada tarea de garantizar la paz, la seguridad y el estado de derecho en el mundo.

Sin embargo, lo que el poder de los Grandes no pudo dar ni quitar a la Organización es **la legitimidad, la autoridad moral**. La legitimidad sólo puede emanar del **consentimiento y el apoyo libres y continuos de la mayoría de la comunidad internacional**, es decir, del **pueblo**, como en cualquier democracia. Ésta es la principal diferencia entre la ONU y su desafortunada predecesora, la Sociedad de Naciones, que

sufrió, desde su fundación, un agudo déficit de universalidad y representatividad debido a la ausencia de Estados Unidos, la Unión Soviética (hasta 1934), Alemania (hasta 1926) y la mayoría de los países del mundo aún dominados por las potencias coloniales.

En aquella época, los países se retiraban de la Liga sin pensarlo dos veces, como hicieron Japón y Alemania en 1933, e Italia en 1937 (la Unión Soviética fue el único país expulsado en 1939, a causa de la agresión a Finlandia). En el momento del estallido de la 2ª Guerra Mundial, dieciséis países ya se habían marchado voluntariamente. En cambio, ningún país ha soñado nunca con abandonar la ONU, cuyos miembros abarcan todo el planeta.

En casi 77 años, tres generaciones humanas sucesivas se libraron del azote de una nueva guerra mundial y ni una sola vez se volvió a utilizar un dispositivo nuclear después de Nagasaki e Hiroshima. El sistema de la ONU fue lo suficientemente flexible como para acomodar cambios importantes que en tiempos anteriores probablemente desencadenarían una guerra generalizada: El ascenso de la China comunista y su aceptación como miembro permanente del Consejo de Seguridad; el final de la Guerra Fría y la disolución de la Unión Soviética; el proceso de descolonización; el fin del apartheid en Sudáfrica. Puede que la ONU no haya sido el único ni el principal factor de cada uno de estos cambios, pero sin duda proporcionó el marco multilateral para su desarrollo pacífico.

En el espacio político que quedó en manos de la ONU, los logros de la Organización en relación con Ucrania distaron mucho de ser decisivos, pero no deben considerarse irrelevantes: la decisión de la Corte Internacional de Justicia de La Haya, por 13 votos contra dos, que pedía a Rusia que suspendiera inmediatamente sus ataques y cesara todas las operaciones militares; dos resoluciones de la Asamblea General en las que se deploraba la invasión, adoptadas por mayorías muy expresivas; dos resoluciones del Consejo de Seguridad, una vetada por Rusia, la más reciente, aprobada por unanimidad, en las que se expresaba una profunda preocupación por el mantenimiento de la paz y la seguridad en Ucrania y se recordaba la obligación de resolver las disputas internacionales por medios pacíficos. El Consejo también ha expresado su firme apoyo a los esfuerzos del Secretario General en la búsqueda de una solución pacífica del conflicto y en garantizar la evacuación de cientos de civiles atrapados en Mariupol.

Lo que estos logros tienen en común y ponen de manifiesto es que **la ONU es una fuente única de legitimidad internacional y de autoridad moral en los asuntos mundiales**. Es algo que sólo la ONU puede proporcionar y de lo que ningún país, por poderoso que sea, puede prescindir. Cuando en 2003 los EE. UU. invadieron ilegalmente Irak, en una flagrante violación de la Carta de la ONU, mencionada por Putin como precedente, Washington no tardó en volver al Consejo de Seguridad en busca de la legitimidad y la autoridad legal para arreglar el desaguisado.

En conclusión, a pesar de la guerra, la ONU seguirá siendo la "organización indispensable" en el mundo porque nada puede sustituir su papel único como fuente de legitimidad moral y jurídica en los asuntos internacionales. Se erige como el mayor obstáculo contra las fuerzas oscuras que quieren hacer retroceder al mundo a la era sin ley de la desnuda competencia de poder que casi llevó a la destrucción de la civilización humana en dos bárbaras guerras mundiales. Por ello, Dag Hammarskjöld tenía razón

cuando nos recordó que **"las Naciones Unidas no se crearon para llevarnos al cielo, sino para salvarnos del infierno"**.

Gracias.