

Naciones Unidas de cara al nuevo milenio: evolución y desafíos

Naciones Unidas, concebida en un período histórico, que muy poco tiene que ver con el actual, para “salvaguardar la paz respetando el derecho internacional; estableciendo el principio de igualdad entre los Estados miembros; fomentando el progreso económico y social, y promoviendo y protegiendo los derechos humanos” (Preámbulo de la Carta de Naciones Unidas). El hecho de que dicha organización naciera en un contexto muy diferente al actual —cabe recordar que sólo 50 países firmaron la Carta San Francisco, la cual fue elaborada por los representantes de los estados nación que resultaron victoriosos en la segunda guerra mundial— y que el escenario internacional haya sufrido profundos cambios, ha sesgado considerablemente el campo de acción de Naciones Unidas de cara a la mayoría de los principios recogidos en el preámbulo de la Carta.

La Liga de las Naciones nació bajo la luz de un nuevo orden internacional tras la caída del imperio austro-húngaro —coincidiendo con el fin de la primera guerra mundial. En ese entonces, la Europa de las grandes potencias —Gran Bretaña, Francia, Prusia, etc.— acababa de salir de una dolorosa contienda que mermó considerablemente tanto su potencial económico y colonial como humano. Más al este, la Rusia bolchevique estaba inmersa en su reestructuración política y económica tras la caída del régimen zarista.

Paradójicamente, Estados Unidos se quedó al margen de este primer intento por construir un

gobierno mundial, pues aunque su presidente Woodrow Wilson era uno de los ideólogos de la Liga de las Naciones, el senado decidió no formar parte de dicha organización. La posición de Estados Unidos desató una gran polémica en aquel entonces, algunos analistas internacionales la consideraron aislacionista, mientras otros la acusaron de irresponsable políticamente.

En este sentido, cabe recordar que este país era consciente, desde la presidencia de Monroe, de cuál sería su papel en América Latina. Según el manifiesto de Monroe, Estados Unidos no consentiría que las potencias europeas —implícitamente se refería a España y Portugal, reconquistaran los países latinoamericanos recién independizados. En 1912, el presidente William H. Taft afirmó ante el congreso que “no estaba lejano el día en que tres banderas de barras y estrellas señalaran en tres puntos equidistantes la extensión de nuestro territorio: el Polo Norte, el Canal de Panamá y el Polo Sur” (E. Galeano, *Las venas abiertas de América Latina*, 1985, p. 172). Por lo tanto, en aquel entonces, el primer objetivo de Estados Unidos era apuntalar su posición hegemónica en todo el continente.

En lo que concierne a Europa, habría que recordar que el sistema económico internacional, en pleno frenesí de desarrollo tecnológico, necesitaba de materias primas para reproducirse. Esto justificaba la presencia de los viejos países europeos en las denominadas colonias. Por eso, el resto del

mundo se lo habían repartido las viejas potencias (Francia, Gran Bretaña, Portugal, etc.).

Dado este contexto internacional, la Liga de las Naciones tenía los años contados: existían demasiados intereses cruzados y muy pocas razones para delegar en dicha organización el destino manifiesto de unas potencias que concebían el mundo como una herencia histórica, la cual debían salvaguardar de sus viejos enemigos, también europeos. Bastó una fuerte crisis económica en la década de los años treinta para detonar la bomba de reloj de un sistema multipolar altamente inestable. En la vieja Europa surgieron con gran fuerza los nacionalismos y la xenofobia así como otras corrientes totalitarias: el comunismo y el anarquismo.

Mientras tanto, Estados Unidos se atrincheró en el continente americano, sabiendo que el debilitamiento de Europa la beneficiaría. En efecto, en el viejo continente se desató toda suerte de conflictos: en España comenzó la guerra civil; Alemania se expandió hacia Austria, Checoslovaquia y Polonia; Japón invadió Manchuria y la Unión Soviética mostró intención de apoderarse de Finlandia. Para entonces, la Liga de las Naciones ya había demostrado sus dos grandes debilidades: carecía de poder para imponer sanciones a las potencias que violaban sus principios constitucionales y su reglamento —demasiado flexible— había permitido tanto la “expulsión” de su seno como el “abandono”, por iniciativa del país interesado. Estas debilidades llevaron a la desintegración de la liga. Fracasó porque el sistema de equilibrio de las potencias había fracasado.

Naciones Unidas nació con la pretensión de ofrecer un sistema de seguridad colectiva (art. 2 de la Carta), que impusiese la paz en el mundo (*Peacemaking*), de manera que nunca más volviese a producirse un nuevo enfrentamiento mundial. Incluso el título del Capítulo VII de la Carta era concluyente: “La acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión”. Este capítulo contenía una serie de medidas graduales en caso de una guerra caliente (arts. 39, 41 y 42). Algunas de estas medidas no implicaban el recurso a la fuerza armada —“la interrupción total o parcial de las relaciones

económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radiográficas y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas”—, pero otras sí la contemplaban. Estas últimas sólo podrían aplicarse cuando se estimase que las otras medidas “pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo”. En concreto, se mencionan, “demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de miembros de Naciones Unidas”.

Sin embargo, después de la guerra de Corea (1950-1953), el concepto de seguridad colectiva fue reemplazado por otro más pragmático: la diplomacia preventiva, puesto que el primero había fracasado rotundamente. En este momento, el contexto internacional había cambiado tanto que ya poco tenía que ver con el existente cuando se firmó la Carta de San Francisco. Francia, Gran Bretaña y China había sido relegadas a un segundo plano en el Consejo de Seguridad: se estaba consolidando el sistema bipolar. Es la época de la gran reestructuración de Europa, de la satelización de los viejos y nuevos estados nación, de la gran carrera nuclear y de la conquista del espacio.

La década de los sesenta se inicia con la confirmación de la decadencia europea. Comenzó el proceso de descolonización y Naciones Unidas, pocos años después, dejó de ser eurocéntrica. Sin preverlo, la institución experimentó una metamorfosis, cuyos resultados serían imprevisibles, cuantitativa y cualitativamente. En consecuencia, Naciones Unidas se vio envuelta en toda clase de conflictos colonialistas y postcolonialistas. Aquí surgieron las primeras operaciones para mantener la paz (*Peacekeeping*), las cuales implicaban una acción no prevista en la Carta de San Francisco (Dag Hammarskjöld, segundo Secretario General de Naciones Unidas, 1953-1961, definió las operaciones para mantener la paz en el Capítulo VI). Cabe señalar que en la Carta no se incluye ningún artículo referido a la formación de una fuerza armada al servicio de la organización.

A finales de la década de los ochenta, el equilibrio del sistema internacional experimentó una reestructuración. El muro de Berlín cayó, la Unión Soviética se desintegra y la globalización econó-

mica y política a lo largo y ancho de todo el sistema internacional se acelera. En los noventa, muchos de los países que pertenecieron al extinto pacto de Varsovia llamaron casi simultáneamente a las puertas de la Unión Europea y a la Organización del Tratado del Atlántico Norte. Una nueva era multipolar comenzó, pero el equilibrio del poder es muy inestable (en este sentido es muy interesante la aportación de Kenneth Waltz, "El nuevo orden mundial", *América Latina Internacional*, 1994, 2, pp. 149-151).

En esta tesitura, la reestructuración del sistema internacional gira en torno a cinco polos poderosos: Estados Unidos, que consolida su posición en América Latina con la Iniciativa para las Américas de Bush y el Tratado de Libre Comercio de América; la Unión Europea post Maastricht, encabezada por Alemania y los acuerdos europeos o de asociación con los países del centro y del este de Europa (estos acuerdos vinculan estrechamente lo comercial con lo político de tal manera que su cumplimiento está condicionado a la liberalización de la economía de los antiguos países socialistas y a la profundización del proceso democrático y, si al cabo de diez años, Polonia, Hungría, la República Checa, Eslovaquia, Rumania y Bulgaria han cumplido, podrían formar parte de la Unión Europea); Japón con su creciente expansión comercial se reafirma en el sudeste Asiático; China con un crecimiento económico vigoroso y una gran capacidad para asimilar los modos de producción capitalista y Rusia, la cual, aunque declina comercialmente, reconstruye su espacio territorial en lo que queda de la Unión Soviética.

Una vez más la historia se repite. Una fuerte crisis económica se abate sobre la vieja Europa, cuyas consecuencias son todavía impredecibles. El desempleo, la máxima expresión de la crisis, ha llevado a la Unión Europea a encabezar el *ranking* del mayor número de parados de la OCDE. A todo ello hay que agregar dos grandes debilidades del sistema económico europeo. La primera es la elevada inestabilidad monetaria consecuencia del tratado de Maastricht. Este obligó a las monedas europeas a flotar en un margen estrecho, permitiendo el surgimiento de la especulación sobre ellas, en todos los países de la Unión. Las tor-



mentas monetarias dejaron fuera del sistema a la libra y a la lira. La segunda debilidad radica en el sistema de toma de decisiones y de ratificación, el cual es excesivamente lento, variable —en función de la legislación de cada país— y burocrático. Así, por ejemplo, la ratificación del tratado de Maastricht tomó casi dos años y hubo un país miembro —Dinamarca— que por referéndum se negó a firmar dicho tratado, lo cual dejó bien claras las limitaciones.

Asimismo, el fantasma de los nacionalismos excluyentes y la xenofobia se abren paso con fuerza renovada; el concepto Estado nación está en plena obsolescencia, la cual está determinada por un doble proceso de perforación de la soberanía de los estados nación europeos: desde el interior, por raíces étnico nacionalistas - España— País Vasco y Cataluña, Gran Bretaña—Irlanda del Norte y Escocia, Francia—País Vasco y Córcega, Bélgica—Flamenco, etc.— y desde el exterior, por el proceso de integración; y una fuerte crisis de

identidad europea, resultado de su indefinición frente al super Estado de la unión y de su reafirmación como potencia en el sistema internacional.

Hasta aquí, hemos observado la evolución, a grandes rasgos, del contexto internacional. Un contexto que ya nada tiene que ver con el viejo orden en el cual se redactó la Carta de Naciones Unidas; sin embargo, pese a esta gran limitación, la organización ha seguido imperando en la escena internacional, en algunas ocasiones disfuncionalmente. Recordemos, por ejemplo, que el Fondo Monetario Internacional nació como un sistema monetario internacional para evitar la desestabilización, pero ante reiterados fracasos, se concentró en las políticas estructurales, abandonando la función para la cual había sido creado. Para evaluar la actividad de Naciones Unidas podríamos fijarnos en dos puntos: el externo y el interno, relacionado con su funcionamiento.

Si bien todavía no ha estallado la tercera guerra mundial, las guerras de baja intensidad, ocurridas desde la década de los cincuenta, han cobrado más muertos que los que se produjeron en la última contienda mundial. En este sentido, el sistema de seguridad colectivo fracasó por el reiterado uso del derecho de veto del Consejo de Seguridad. Por otro lado, el incremento del número de países miembros de Naciones Unidas, después de la descolonización, amplió su campo de acción, llevándola a áreas muy conflictivas. Esto dio lugar a la creación de las operaciones para mantener la paz. Al finalizar la guerra fría, se pensó que el sistema de seguridad colectiva funcionaría mejor, pero el conflicto con Irak demostró que la situación no había cambiado mucho.

Pese a ello, las operaciones para mantener la paz se siguen desarrollando como el mejor método para pacificar regiones conflictivas. La naturaleza de estas operaciones ha experimentado cambios cuantitativo y cualitativos a lo largo del tiempo. Hasta 1988 (antes de la caída del muro de Berlín), únicamente se habían llevado a cabo catorce de estas operaciones; pero de 1989 a diciembre de 1994, se realizaron diecisiete.

Los tiempos nuevos exigen modos también nuevos. Estas novedades demostraron las limi-

taciones de la Carta de Naciones Unidas pero, en algunos casos, incluso atentaron contra sus principios. Por ejemplo, la Resolución 43/131 del 8 de diciembre de 1988 sobre el papel de las organizaciones no gubernamentales en situaciones de catástrofe o urgencia, en las cuales pueden actuar aun sin el consentimiento del país donde ocurre el desastre. La Resolución 45/100 del 14 de diciembre de 1990 establece "pasillos de seguridad" en la antigua Yugoslavia. La Resolución 764 del Consejo de Seguridad, del 13 de julio de 1992, permite a las fuerzas de Naciones Unidas entrar en Somalia.

Todas estas resoluciones atentan contra el principio de inviolabilidad de la soberanía nacional y el *principio de igualdad entre los estados miembros*. En definitiva, el principio de "injerencia humanitaria" se ha ido consagrando progresivamente, primero, por resoluciones de la asamblea general y, luego, por el Consejo de Seguridad, en casos concretos de naturaleza bélica. Esto lleva inexorablemente a transformar el concepto de la operación para mantener la paz en una operación para forzarla, tal como se encuentra expresado en el Capítulo VII de la Carta o lo que algunos han definido como *internal peacekeeping* (véase D. G. Loomis, "Prospects for Peacekeeping", *Global Affairs*, 1993, 1, pp. 125-140). Esto significa que las operaciones para mantener la paz ya no son competencia exclusiva de los estados donde estallan conflictos internos.

No todas las operaciones para mantener la paz han tenido el mismo éxito. Mientras en El Salvador y Camboya su labor ha sido satisfactoria, en otras partes del mundo ha sido muy deficiente (ex Yugoslavia, Afganistán, Ruanda, etc.) e incluso desastrosa (Somalia). Esto da pie para reflexionar en las limitaciones de estas operaciones, tanto las de carácter estratégico como técnico (Martin Arteaga, "Los problemas del brazo armado de las Naciones Unidas", *Ejército*, 1994, 654, pp. 18-25).

El principio de *progreso económico y social* no ha avanzado mucho, pues no sólo no se ha dado una redistribución económica más equitativa entre el norte y el sur, sino que, al contrario, se tiende a una concentración cada vez mayor del capital. Pese a ello, el contexto económico ha

evolucionado a la sombra de los intereses de los países desarrollados. Parte de este proceso es la transformación del Acuerdo General sobre Comercio en la nueva Organización Multilateral de Comercio, al concluir las negociaciones de la ronda Uruguay y su posterior ratificación en Marrakech (Marruecos), en abril de 1994. En un principio, esta institución se encargará de vigilar, objetiva e imparcialmente, el cumplimiento de los acuerdos ratificados; sin embargo, no se puede desconocer que lo que se ha institucionalizado son las "maneras" para comerciar, tal como se ha venido practicando hasta ahora, es decir, se potencia la asimetría comercial del norte respecto al sur, manteniendo y reforzando la situación de privilegio de la que parten los países industrializados.

El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional son los encargados de allanar el camino a la nueva organización comercial por medio de la liberalización de la economía de los "países en desarrollo". El instrumento es la condicionalidad de sus préstamos, la cual, con frecuencia, impone medidas más allá de las posibilidades de los países. La política de ambas instituciones está determinada por los intereses de los países que más dinero aportan. La participación en la toma de decisiones está determinada por la cantidad de dinero aportada.

Las otras agencias especializadas de Naciones Unidas han contribuido en alguna medida al desarrollo económico y social, pero sus esfuerzos no han sido determinantes, debido a la enorme limitación de sus recursos. En este sentido, no deja de ser irónico y lamentable que el presupuesto de la Agencia de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) de 1996-1997 sea de sólo 697.8 millones de dólares, el equivalente al gasto en alimento para perros y gatos de nueve países desarrollados en seis días (*AFP*, Roma, 21 de octubre de 1995). Difícilmente se pueden *promover y proteger los derechos humanos*, si antes no se satisfacen las necesidades más elementales, tales como la alimentación, la salud y la educación.

Por otro lado, Naciones Unidas enfrenta muchos problemas relacionados con su funcionamiento interno. El primero y más importante es su

financiamiento. Según algunos informes de prensa, la institución se encuentra en bancarota porque algunos países miembros no han pagado sus cuotas. El segundo es el grave problema de la coordinación entre sus diferentes instancias y organismos y, por último, la indefinición respecto al futuro inmediato de la organización.

A partir de lo anterior, podemos hacer las siguientes consideraciones. El contexto internacional ha cambiado tanto que gran parte de los principios de la Carta se han quedado obsoletos o necesitan una redefinición. Esto implica necesariamente una profunda reforma de la Carta, tanto en lo concerniente a los principios como a sus fines. El número de países miembro de Naciones Unidas, el funcionamiento interno de la organización y la calidad de los estados que la integran han alterado el equilibrio de poder interno. Por eso, Alemania y Japón reclaman formar parte del Consejo de Seguridad.

El derecho de veto es una limitante para la democratización de la institución; pero, por otra parte, también frena la excesiva fragmentación del poder del sistema. La eficacia de Naciones Unidas no permite operar de otra manera, al menos por el momento. De lo contrario, se corre el grave peligro de generar más desequilibrios en el sistema y un mayor cruce de intereses entre las potencias.

Es necesaria una profunda reforma financiera, pues no es recomendable que gran parte del presupuesto de Naciones Unidas caiga sobre las espaldas de los países más poderosos, puesto que la demora en el pago de las cuotas pone en una situación difícil a la organización. Por otra parte, sería aconsejable permitir a la organización autofinanciarse por medio de un sistema impositivo propio, como por ejemplo recaudar impuestos por el comercio de armas.

Asimismo sería interesante que Naciones Unidas procediese a tener una fuerza armada propia (o de los estados miembros) y permanentes. Esto evitaría que las operaciones para mantener la paz tuviesen que enfrentar las limitaciones actuales de carácter estratégico, técnico, de personal, etc. Sería aconsejable desarrollar una doctrina militar apropiada para evitar conflictos con las

partes, tal como sucedió en Somalia. Sería muy provechoso que se instruyese debidamente el personal civil que forma parte de las operaciones para mantener la paz y que existiese una efectiva coordinación con la diferentes organizaciones no gubernamentales que ya están desplegadas sobre el terreno. La Secretaría General debería asumir un papel mucho más protagónico, de manera que tuviese más capacidad para tomar decisiones en relación con estas operaciones.

Tanto el Fondo Monetario Internacional como el Banco Mundial deberían reformarse significativamente, sobre todo en lo concerniente a la toma de decisiones, ya que el déficit democrático existente en estos dos organismos está mermando ostensiblemente la puesta en marcha de políticas económicas que realmente contribuyan a un

desarrollo real de los países más perjudicados por el sistema.

Naciones Unidas es una organización necesaria e imprescindible para el mantener el equilibrio inestable y la supervivencia del sistema internacional; sin embargo, muchos de los elementos que la componen deben ser revisados profundamente, pues se corre el peligro de que la comunidad internacional caiga en una espiral de desánimo, insatisfacción y deslegitimación, de manera que, una vez más, las sombras del pasado (el racismo, la xenofobia, el totalitarismo, etc.) se apoderen del sistema internacional y pongan fin a una época de relativa estabilidad mundial. En definitiva, para evitar que la triste historia de la Liga de Naciones se repita.

Andrés Jiménez Marcos

