

Proyecto de reforma de las Naciones Unidas

Jaime de Piniés*

LOS antecedentes de las Naciones Unidas hay que buscarlos en la Liga de las Naciones o Sociedad de Naciones, como se la conocía. Esta primera organización mundial para mantener la paz y para el desarrollo pacífico de la cooperación internacional no pudo evitar toda una serie de conflictos que afligieron al mundo, entre otros la invasión de Abisinia y, posteriormente, la Segunda Guerra Mundial. En vista de que la Sociedad de Naciones no servía para los fines para los que había sido creada, se disolvió en 1942.

ONU: De aquellos polvos, estos lodos

LAS Naciones Unidas se fueron configurando durante la segunda guerra mundial, a través de diversas declaraciones y acuerdos. Obtuvieron plena legalidad en San Francisco en 1945. Si nos preguntamos por el principio de la igualdad soberana de todos sus miembros, recogido en el artículo 2, párrafo 1 de la Carta de las Naciones Unidas llegaremos a la conclusión de que no existe. Es cierto que durante la Con-

* Embajador de España. Presidente de la XL Asamblea General de las Naciones Unidas.

ferencia de San Francisco numerosos países se opusieron a la desigualdad que se establecía entre miembros permanentes y no permanentes. Pero los permanentes impusieron su criterio: o algunos miembros disponían de la posibilidad de veto o no había organización.

De este modo el Consejo de Seguridad, a quien se le asignaba la responsabilidad primordial en el mantenimiento de la paz y seguridad internacional, quedó integrado por cinco miembros permanentes: República de China, Francia, URSS, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América y seis miembros elegidos por la Asamblea por un periodo de dos años, no siendo reelegibles para el período subsiguiente. En una posterior ampliación del Consejo se elevó a diez el número de miembros no permanentes.

¿Qué tipo de organización se estaba estructurando? Una organización que, como acabamos de mencionar, comenzó violando ese artículo 2, párrafo 1. Diversos miembros que asistieron a aquella conferencia comentaron personalmente al autor de estas páginas que prefirieron el «bla, bla, bla al *shoot, shoot, shoot...*» (hablar a disparar)... Los miembros originarios de esta Organización fueron 51. Ellos pudieron expresar al menos entonces su propia opinión. Hoy día los miembros son 185, es decir, 134 más que entonces, pero ya no tuvimos la oportunidad de expresar nuestra opinión.

Estando ya la Organización en funcionamiento, se volvió a violar la Carta en las votaciones. El art. 27, párrafo 3 dice que las decisiones del Consejo de Seguridad serán tomadas por el voto afirmativo de nueve miembros (antes de la reforma eran siete) «incluso los votos afirmativos de todos los miembros permanentes». Hubiese sido muy conveniente aprovechar la ampliación del Consejo para eliminar esta frase o modificarla. No se pensó en esta posibilidad y para sortear este escollo grave se creó la teoría del doble veto al considerar que una abstención no era un veto.

En la guerra de Corea la URSS boicoteaba el Consejo de Seguridad alegando la falta de representatividad de la Delegación de China (se trataba de Taiwan/Formosa). El Consejo en aquella ocasión ordenó la defensa de Corea del Sur, sin temor al veto soviético. Si nos referimos a un ejemplo mucho más reciente y actual —la guerra de los Balcanes— habremos de admitir que al adoptar medidas coercitivas sin la autorización del Consejo de Seguridad, se ha violado el artículo 53 de la Carta y se ha cometido un acto de agresión en los Balcanes. Se podrá alegar que los presuntos vetos de Rusia y China hacían imposible acudir al Consejo de Seguridad. Sin embargo habremos de recordar los centenares de ocasiones en las que el veto se ha utilizado en el Consejo de Seguridad con la oposición indignada de miembros no perma-

nentes, que se veían forzados a contemplar cómo miembros permanentes utilizaban el veto, no ya en defensa de sus propios intereses, sino para defensa de intereses ajenos a su propia seguridad.

No admite justificación alguna ni tampoco disculpa la conducta de quienes expulsan a la población de sus casas y cometen las atrocidades que hemos podido contemplar en la pequeña pantalla. Pero este proceder no justifica de ninguna manera, aunque se haga alusión a los daños «colaterales», los bombardeos indiscriminados contra una población que defiende su propio país. Un mal no se remedia con otro mal. Y los que han «reaccionado» ahora y han acudido a los bombardeos, han contemplado con incomprensible pasividad agresiones anteriores y parecidas en África y Asia. Y aun ahora, ni siquiera se ha querido acudir a la Resolución «Uniting for Peace» (Unidos por la paz) en la que se alude a los poderes residuales de la Asamblea General, que habría podido recomendar una serie de medidas coercitivas. Lo que ahora está ocurriendo nos hace recordar inevitablemente lo que sucedió con la Sociedad de Naciones. Y nos lleva a afirmar que las Naciones Unidas están en crisis.

Se habla, como si se tratase de un posible remedio, de la posibilidad de ampliar el Consejo de Seguridad y crear más miembros permanentes. Ese remedio sería aún peor que la actual situación de grave enfermedad. Crearía un problema más.

Soluciones parciales, no

NO es posible modificar la Carta a no ser que todos los miembros permanentes, que tienen capacidad de veto, acepten ratificar aquellas modificaciones necesarias que eviten en el futuro repetición de casos lamentables como el reciente: que una Organización regional pueda imponer sus propios criterios, sin contar con la aprobación previa del Consejo de Seguridad

Al amparo del artículo 109, en diversas ocasiones se ha intentado convocar la Conferencia para proceder a una revisión de la Carta de la ONU. No parece que la modificación se haya intentado en serio, teniendo en cuenta el veto de los miembros permanentes. Las modificaciones llevadas a cabo hasta la fecha se han limitado a ampliar el número de miembros del Consejo de Seguridad, del Consejo Económico y Social y el número de votos necesarios en el Consejo de Seguridad para poder adoptar las decisiones. Ni siquiera se han atrevido, por temor a abrir la caja de Pandora, a modificar el nombre de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (art 23,11).

No debemos limitarnos a sólo las críticas. Es cierto que las Naciones Unidas han prestado grandes servicios a la humanidad. Se deben reconocer sus éxitos en el campo de la descolonización, si bien no en todos los casos. Igualmente hay que mencionar elogiosamente la actuación en el campo de los derechos humanos, de las Agencias especializadas, y el excelente trabajo llevado a cabo por la Secretaría General. Ciertamente es que la euforia de la victoria en la Segunda Guerra Mundial, hizo que al principio la Organización funcionase bien. Pero muy pronto, en la propia década de los cuarenta y los cincuenta, los vetos soviéticos paralizaron con frecuencia las Naciones Unidas. Hay que mencionar también vetos ingleses y franceses y, en una ocasión, China. A partir de 1970, los vetos de Estados Unidos y de la República Popular China. Nunca se ha pensado en la aplicación del artículo 45 de la Carta que prevé la utilización de contingentes de fuerzas aéreas nacionales, inmediatamente disponibles, para la ejecución combinada de una acción coercitiva internacional, lo que habría evitado la reciente acción ilegal de la OTAN. Con todos estos vetos que en los momentos más graves paralizan la intervención de las Naciones Unidas, creemos que esta organización, lo mismo que sucedió con la Sociedad de Naciones, ha llegado a su fin.

¿Hay soluciones eficaces?

FORMULAMOS las siguientes posibilidades:

1.º Convocar la Conferencia prevista en el artículo 109 de la Carta. Según dicho artículo, todos los miembros de las Naciones Unidas pueden expresar su opinión acerca de la Carta. De los actuales miembros, 134 se encontraron con una Carta hecha que tuvieron que aceptar sin discusión. Los que son miembros desde el comienzo pueden exponer su opinión y aportar la experiencia de estos cincuenta años. La totalidad de sus miembros tendrían la posibilidad de acudir a expertos en busca de un asesoramiento, lo que podría ser muy útil.

2.º Nos parece que serían útiles las modificaciones siguientes:

- a. Dar pleno cumplimiento al art. 2, párrafo 1 de la Carta, para llegar a una Organización basada «en el principio de la igualdad soberana de todos sus miembros», suprimiendo el veto y el concepto de

- miembro permanente y no permanente en el Consejo de Seguridad, que resultan incompatibles con el principio de igualdad soberana.
- b. Eliminar el concepto de «Estados enemigos» (art. 38, c) del Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia.
 - c. Eliminar el término de Naciones civilizadas (art 38, c) del Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia.

3. Incorporar al Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia la creación de una Sala para hacerse cargo de los crímenes de lesa humanidad.

Una vez que estuviesen redactados los proyectos de modificación de Carta y Estatuto del Tribunal, que forma parte de la misma, habría que proceder a una votación indicativa para conocer el apoyo que recibirían las enmiendas. A la vista del resultado, se invitaría a los miembros permanentes a que ratificaran las modificaciones. Si los miembros permanentes –hipótesis que por desgracia resulta altamente probable– se negaran a suprimir el veto y el concepto de miembro permanente, se procedería a disolver la Organización. Para esta actuación no existe el veto.

Obsérvese que así como para las modificaciones de la Carta, los miembros permanentes disponen de la posibilidad de veto, éste no existe si se trata de convocar la Conferencia prevista en el art. 109 de la Carta y tampoco para disolver la Organización.

Teniendo en cuenta resoluciones, decisiones y la práctica de todos estos años, se crearía una nueva Organización a la que podrían incorporarse, si estuviesen conformes, los actuales miembros de las Naciones Unidas. En el futuro las decisiones se podrían adoptar mediante el sistema de los dos tercios o los cinco octavos o lo que la Conferencia estimase oportuno. En todo caso se habría eliminado la actual prepotencia del veto de los miembros permanentes. Habríamos creado una organización democrática que podría servir de ejemplo en el próximo milenio a aquellos países que carecen de sistema democrático. La actual ONU no es presentable como modelo cuando en ella impera el sistema autoritario de unos miembros permanentes.

Es posible que en un principio los actuales miembros permanentes se negasen a pertenecer a esta nueva Organización. Nos parece con todo que si el 80 ó 90% de los actuales miembros se incorporase a la nueva organización, los restantes, antes o después, tendrían que acabar entrando en ella a pesar de su fuerte resistencia inicial.

Hemos presentado estas propuestas sólo como un pequeño material de trabajo que facilite la reflexión, el examen y la discusión de los problemas. Es obvio que no todos estarán de acuerdo con lo que aquí se dice, incluidos también algunos actuales miembros no permanentes. Los cincuenta años

transcurridos hacen urgente, en nuestra opinión, la tarea de suprimir los privilegios de los permanentes. Nos parece importante poner en pie otra Organización en la que no haya que violar sistemáticamente la Carta. Y nos parece que hay que asegurar que toda medida coercitiva requiera la autorización del Consejo de Seguridad o del órgano pertinente que al efecto se cree. Los errores del pasado y del presente deben ser corregidos con la mayor eficacia posible.