

Las Naciones Unidas en la encrucijada

Juan Antonio Carrillo Salcedo *

Actividad múltiple creciente

EN su Memoria sobre la labor de la Organización de las Naciones Unidas, de 11 de septiembre de 1992, el secretario general de la ONU ha señalado acertadamente que «nunca antes en su historia las Naciones Unidas han estado tan orientadas hacia la acción, han desarrollado tantas actividades y se ha esperado en tal grado que respondan a necesidades tanto inmediatas como muy arraigadas».

En todo el mundo, insiste el doctor Butros Ghali, es hoy evidente «la presencia de la Organización, gracias a las actividades que despliega para ayudar a los seres humanos en peligro y a los que sufren o están sumidos en la desesperación».

* Catedrático de Derecho Internacional Público. Universidad de Sevilla.

Las Naciones Unidas, en efecto, desarrollan una labor muy amplia y constante: desde las sesiones y consultas que celebra el Consejo de Seguridad de manera continua hasta las Operaciones de Mantenimiento de la Paz que se llevan a cabo en cuatro continentes; desde la interposición de buenos oficios hasta misiones humanitarias; desde conferencias sobre temas económicos y sociales, como la Cumbre de la Tierra (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo), celebrada en junio de 1992 en Río de Janeiro, que marcó un hito importante al concienciar a todo el mundo de la necesidad de optar por un modelo de desarrollo sostenible que no ponga en peligro a las generaciones futuras, hasta actividades de cooperación técnica en prácticamente todos los continentes; desde las sesiones anuales de la Asamblea General a las sesiones periódicas de los demás órganos principales y subsidiarios de la Organización, como el Consejo Económico y Social o la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, por mencionar dos ejemplos.

Todas estas actividades se complementan, por otra parte, con las de los Organismos Especializados del Sistema de las Naciones Unidas, coordinados con la ONU, tales como la FAO o la UNESCO, la Organización Internacional del Trabajo, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo, etc.

Un pasado reciente conflictivo

HACE pocos años, como reflejo inevitable de la guerra fría, muy pocos confiaban en la Organización de las Naciones Unidas: prácticamente paralizada entre 1946 y 1962 por el enfrentamiento global entre el Este y el Oeste, influida después durante el decenio de los sesenta por la descolonización, y utilizada más tarde por la nueva mayoría afro-asiática-latinoamericana como instancia de legitimación política de sus expectativas en relación con el establecimiento de un nuevo orden económico internacional, las Naciones Unidas fueron ante todo un escenario de enfrentamiento y confrontación, pero no un instrumento para la negociación.

La organización sufrió entonces, obviamente, las consecuencias de la falta de confianza: podía servir en ocasiones como instancia de amortiguación de las crisis internacionales, concretamente en aquellas en las que las grandes potencias no estuviesen directa o indirectamente enfrentadas,

ya que en ellas las Naciones Unidas podían llevar a cabo una valiosísima aportación política en orden a la amortiguación y limitación de los conflictos.

En relación con el mantenimiento de la paz y seguridad internacional, efectivamente, el sistema de seguridad colectiva instituido en el Capítulo VII de la Carta no podía funcionar al quedar paralizado por el derecho de veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad; pero la Organización pudo actuar a través de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, mediante las que no se pretendía imponer sanciones sino rebajar la temperatura de los conflictos y amortiguar las crisis internacionales a través de la presencia pacificadora y preventiva de las Naciones Unidas, consentida por los Estados que participasen en la Operación de Mantenimiento de la Paz y por el Estado en cuyo territorio se llevase a cabo la acción de las Naciones Unidas.

Respecto de otros problemas, y en especial los relacionados con las expectativas de la mayoría afro-asiática-latinoamericana, la Organización de las Naciones Unidas, y en especial la Asamblea General, podía servir para definir objetivos y propósitos, como instancia de legitimación colectiva, pero no como instrumento para negociar y encontrar soluciones efectivas, como el fracaso del Nuevo Orden Económico Internacional ha puesto de manifiesto. Escenario de confrontación y de enfrentamiento en el conflicto Norte-Sur, en definitiva, los Estados desarrollados no se mostraron dispuestos a pagar la factura mientras que otros tenían los votos, por decirlo con las rudas palabras de la representación permanente de los Estados Unidos de América ante la ONU durante la administración Reagan. Idéntico sentido tienen, por referirme a otro ejemplo, el abandono de la UNESCO por parte de los Estados Unidos de América y del Reino Unido de Gran Bretaña.

La consecuencia de estas graves tensiones fue que, cuando más falta hacía reforzar el sistema y hacer de las Naciones Unidas una instancia constructiva en el diseño y organización de un mundo independiente, la crisis del multilateralismo hizo que se pusiera en cuestión lo ya logrado en la cooperación internacional institucionalizada y que casi nadie creyera en las posibilidades de las Naciones Unidas.

Reactivación desde 1990

EN agosto de 1990, sin embargo, y de forma repentina, la invasión de Kuwait por el Irak y la casi simultánea

reacción del Consejo de Seguridad, precipitó las consecuencias que para el papel de las Naciones Unidas en las relaciones internacionales trajeron consigo las revoluciones de 1989, la implosión del imperio ruso-soviético y el fin de la guerra fría.

Dicho nuevo papel había comenzado antes, y había quedado puesto de manifiesto en la resolución 598 (adoptada por el Consejo de Seguridad en 20 de julio de 1987, sobre el conflicto entre Irak e Irán), que constituye un ejemplo de cómo las superpotencias habían redescubierto las posibilidades de las Naciones Unidas en orden al mantenimiento de la paz y seguridad. Desde ese año, la revitalización del Consejo de Seguridad en cuanto instrumento para la negociación y la concertación es innegable: prueba de ello es que mientras en 1988 el Consejo de Seguridad mantuvo 117 reuniones y adoptó veinte resoluciones y ocho declaraciones del presidente (en las que éste expresa la opinión consensuada de los miembros del Consejo de Seguridad), en 1992 ha llegado a mantener 321 reuniones, entre sesiones públicas y consultas a puerta cerrada, y ha adoptado setenta y tres resoluciones y ochenta y cinco declaraciones.

La acción pacificadora de las Naciones Unidas se ha visto igualmente reforzada y fortalecida: así, si entre 1948 y 1987 las Naciones Unidas habían organizado trece operaciones para el mantenimiento de la paz, a partir de 1988 se han organizado otras quince, que se han desplegado en muy diversos lugares, desde Centroamérica a Camboya, desde la antigua Yugoslavia a Namibia. Estas operaciones, además, cumplen muy diversas funciones y si en el pasado se centraron ante todo en la supervisión de los acuerdos de cesación de hostilidades y en la separación de las fuerzas enfrentadas, muchas veces en conflictos internos (*peace-keeping*), ahora abarcan en muchos casos la protección de la asistencia humanitaria, la supervisión de acuerdos de desarme o de desmovilización, la garantía del desarrollo de procesos electorales e incluso la protección de derechos humanos (*peace-making* o *peace-building*).

Por otra parte, la crisis de Irak-Kuwait puso de manifiesto que en los supuestos en los que los miembros permanentes del Consejo de Seguridad están dispuestos a permitir una acción colectiva en nombre de la Organización y en consecuencia ninguno de ellos ejercita su derecho de veto, *nada excluye que el Consejo de Seguridad aplique el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas*, como prueban las resoluciones 665 y 678 en las que el Consejo autorizó el uso de la fuerza armada por parte de los Estados que cooperaron con Kuwait.

De hecho ningún miembro permanente del Consejo de Seguridad ha ejercitado su derecho de veto desde hace casi tres años (el último tuvo lugar el 31 de mayo de 1990), lo que explica que si a comienzos de 1990 únicamente estaba vigente una decisión de imposición de sanciones en el marco del Capítulo VII de la Carta (el embargo de armas a Suráfrica), desde esa fecha el Consejo de Seguridad ha recurrido a la aplicación del Capítulo VII, que le permite no sólo recomendar, sino incluso decidir acciones colectivas de carácter sancionador, en muy diversas situaciones: embargos de armas a Irak (1990), antigua Yugoslavia (1991), Somalia (1992), Libia (1992) y Liberia (1992); sanciones económicas de diverso alcance a Irak (1990), Libia (1992), Serbia-Montenegro (1992) y Camboya (Jemeres Rojos) (1992); autorización del recurso a la fuerza armada respecto de la antigua Yugoslavia (1992) y en Somalia (1992), con la finalidad de garantizar el efectivo cumplimiento de las sanciones económicas y comerciales previamente decididas por el Consejo de Seguridad o para asegurar el suministro de asistencia humanitaria a las poblaciones víctimas de conflictos armados y de situaciones de caos social y político.

Expectativas de futuro

TODO esto, obviamente, requiere recursos y medios que únicamente los Estados pueden proporcionar, *ya que la Organización carece de tales medios y recursos*. Se da así la inquietante situación de un innegable aumento de las responsabilidades de las Naciones Unidas que no ha venido acompañado de un incremento similar de sus medios, como el secretario general puso de manifiesto en su informe al Consejo de Seguridad titulado *Un programa de paz* (documento S/24111, de 17 de junio de 1992).

Las Naciones Unidas, decía Butros Ghali, son un conjunto de Estados soberanos y sus posibilidades de acción dependen de la esfera de interés común que éstos creen entre ellos. En otras palabras, la capacidad efectiva de la Organización para la diplomacia preventiva, el establecimiento de la paz, el mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz después de los conflictos *depende de los Estados miembros de las Naciones Unidas más que de la Organización*.

La ONU, efectivamente, no es una instancia de autoridad internacional ni un gobierno mundial, sino un instrumento para la cooperación

permanente e institucionalizada entre los Estados. En otras palabras, las Naciones Unidas son un instrumento para la negociación, la acción colectiva pacificadora, e incluso, si las circunstancias lo requieren y los miembros permanentes del Consejo de Seguridad no se oponen, para una acción colectiva de naturaleza coercitiva. En este sentido, el drama actual consiste en que para la opinión pública española la organización ha pasado en muy poco tiempo de una falta de credibilidad a un exceso de expectativas.

Si antes se acusaba a la ONU de pasividad y de ineficacia, ha descrito acertadamente el embajador Yañez-Barbuevo, representante permanente de España ante la Organización de las Naciones Unidas, ahora se le critica de intervencionismo o de «dobles raseros». La verdad es que las Naciones Unidas acaso hayan llegado al límite de las posibilidades de su acción efectiva, y hoy se enfrentan a una crisis que en gran parte se debe al exceso de expectativas suscitadas, esto es, aunque parezca una paradoja, a sus propios éxitos.

La Organización Mundial sirve, y puede servir mejor, como una especie de estructura institucional de una incipiente comunidad internacional, interdependiente y solidaria, enfrentada a problemas globales, de un lado, y, de otro, como una instancia para la negociación y la concertación imprescindibles para encontrar respuestas válidas a las tensiones inherentes al mundo contemporáneo, menos rígido desde luego que el de la guerra fría pero acaso más inseguro e inestable. Esas dos tareas no son una quimera sino una opción política que, en última instancia, está en las manos de los ciudadanos y de los pueblos de las Naciones Unidas; éstos son los que pueden influir en qué deben hacer sus gobiernos para reforzar el papel de las Naciones Unidas en la construcción de la paz, con plena conciencia de que este objetivo exige sacrificios y aportaciones y no sólo palabras.