



Revista de Fomento Social, 50 (1995), 359-376

El futuro de la Organización de las Naciones Unidas

Hoy nadie pondría en duda la necesidad de un organismo como éste, único en su especie, encargado de velar por la paz mundial. De lo que sí dudan muchos, y con razón, es de su eficacia. El cambio de escenario mundial que siguió a la caída del bloque comunista parecía que iba a desbloquear la situación agilizando el funcionamiento de la ONU. Pero si nos asomamos a las interioridades de esta organización, comprobamos que persisten problemas de envergadura: su extraordinaria complejidad organizativa, su burocracia, la insuficiencia de sus recursos, la reticencia de muchos gobiernos, la peculiar ambigüedad del gobierno estadounidense... ¿No ha llegado el momento de revisar las funciones y objetivos de la ONU para reformularlos más modestamente y adaptarlos mejor a la deficiente conciencia mundial de nuestra sociedad al final del milenio?

—————Alfonso ECHÁNOVE TUERO S. J. (*)—————

(*) Profesor emérito de la Universidad de Comillas.

ESTUDIOS

El 50 Aniversario de la fundación de la Organización de las Naciones Unidas hubiera llegado inexorablemente por imperativo del calendario. Pero de no haber sido por el cambio radical experimentado en la esfera internacional al derrumbarse el bloque socialista, la conmemoración cincuentenaria no hubiera pasado de un conjunto de celebraciones más o menos festivas. ¿Quién hubiera podido pensar en la reforma de la ONU, presa de trabas esenciales durante la guerra fría?

El fasto coincide con un cambio cualitativo en la situación global del mundo, de la que Naciones Unidas es o debe ser cuidadoso vigilante. La ONU se fundó con la finalidad explicable en aquel momento, de que no pudieran volver a darse las condiciones en las que se desencadenó la guerra mundial o lo que pudiera conducir a ella. Era un buen deseo, tan idealista en principio como lo había sido veinte años antes aquel famoso "punto 14" del presidente Wilson, de que se reuniera un "covenant" o reunión de estados, que desembocó en la Sociedad de las Naciones con sede en Ginebra. Más adelante volveremos a referirnos a esta analogía.

Apenas dotada de tan difícil y elevada misión, ha tenido que asistir durante 45 años, prácticamente inerte, a la pugna de dos colosos, Estados Unidos y Unión Soviética, que si bien no ha impedido múltiples actividades de la Organización y sus variadas agencias, le han restado respeto y crédito en orden a la finalidad esencial de salvaguardar la paz.

Hoy, tras el hundimiento de una de las superpotencias, y ante la emergencia de fenómenos nuevos y gravísimos que nadie había podido prever, la ONU no se limita a conmemorar el fasto de su fundación (el 26 de Junio de 1945), sino que debe replantearse su función en el mundo cambiante que vivimos. Y se supone que esto debe hacerlo sin dejar de actuar en los diversos campos que lo hace y con las limitaciones que encorsetan su actual "status".

Tiempos nuevos, nuevos problemas

La ONU revisa su actual estructura y, ante las nuevas situaciones, proyecta su nuevo ser. Ya no tiene ante sí la misión de impedir que se repita la Segunda Guerra Mundial. Tal eventualidad no está en el horizonte. Pero la ONU tiende a ser la conciencia de los pueblos del mundo, y esa conciencia pide de la institución una articulación eficaz y una responsabilidad política propia. Esto es lo que explicó el

Secretario General, Butros Butros-Ghali, en un artículo denso y claro (1).

Para Butros-Ghali, la complicación que los problemas del mundo han experimentado en los últimos años plantea a la ONU varios desafíos principales:

1. El primer desafío es la unidad de **mando y la coordinación**. El recelo de los países a entregar a la ONU el mando único de las operaciones -tanto de mera interposición militar como de diversas acciones humanitarias- ha entorpecido no pocos movimientos. En la mente de todos están las vacilaciones y la inhibición que han presidido las acciones de UNPROFOR en la antigua Yugoslavia por la disparidad de criterios entre europeos y americanos, así como el fracaso de la acción humanitaria de Somalia. El caso de UNPROFOR es gravísimo, porque el conjunto de efectivos de distintos países agrupados bajo casco azul es de unos 40.000. Su situación sobre el terreno se asemeja mucho a una trampa, pero los criterios que rigen su actividad distan mucho de ser unánimes, entre el activismo que desearían los americanos, y el enorme recelo y debilidad política que se ven obligados a demostrar las potencias europeas implicadas (2).

2. El segundo es la **multiplicidad de actuaciones** frente a un mismo conflicto: fuerzas de interposición protectora, ayuda humanitaria, negociación. Esto es lo que está sucediendo en Bosnia, creando a veces situaciones contradictorias entre los diversos cuerpos y gremios que actúan a diversos niveles.

3. El tercero, la naturaleza cambiante de los **conflictos, que ahora son prevalentemente intrafronterizos** y ponen trabas jurídicas a la intromisión en asuntos que son materias específicamente concernientes a los estados. El Consejo de Seguridad puede actuar bajo determinadas condiciones en tales casos. Pero existen muchísimas diferencias de planteamiento y aún mayores oscuridades jurídicas. La entrada de tropas de la ONU en **Cambodia**, demandada por el propio gobierno, la operación fracasada de ayuda humanitaria en **Somalia**, donde no existe el menor vestigio de autoridad responsable y el **genocidio de Ruanda**,

(1) V. *New York Times*, *Beleaguered are the Peacekeepers*, 31 de octubre de 1994.

(2) La dificultad de conseguir un mando único no es meramente teórica. Si Boutros-Ghali la denunciaba ya en octubre del 94 como una exigencia programática, no sabemos lo que habrá dicho al conocer el proyecto ley presentado por el Partido Republicano de los EE.UU. el 16 de febrero de este mismo año 95. En esta ley, aprobada por la Cámara de Representantes (House) por 241 votos a favor y 181 en contra, se reducen los pagos a la ONU y se restringen las condiciones para que las tropas americanas puedan operar bajo mando militar de las Naciones Unidas. V. Dana Priest, "House cut payments to United Nations", *The Washington Post*, 17 de febrero de 1995.

que hace peligrar el orden y la estabilidad de toda una región de Africa Central, son problemas diferentes que piden de la ONU tratamientos diferentes.

Finalmente, hay que decir que aunque resuelva situaciones injustas hasta ahora no consideradas, **el nuevo regionalismo** añade tantas variables insólitas a la acción internacional, que puede verdaderamente alterar a la organización mediante envolvimientos para los que entre tantas situaciones, no esté preparada y aumentar el fantasma del intervencionismo internacional.

No estaba la ONU preparada para resolver todo este cúmulo de dificultades. La ONU, a la que con ingenuidad la opinión pública sencilla hubiera querido atribuirle una capacidad de acción milagrosa no ha sido -ni por el momento puede ser- otra cosa que un palenque donde cualquier nación podía hacerse oír, y un conjunto de agencias o delegaciones especializadas donde las situaciones concretas encontraban algunas soluciones.

El mundo nacido políticamente en 1989 con la caída del muro de Berlín se mueve en puntos de referencia muy distintos. Incluso el grande e inesperado acontecimiento del 9 de Noviembre de ese año no fue más que el punto final y caso particular de un proceso planetario de dinamización que está transformando nuestras acciones, nuestros talentos y nuestra mentalidad, sin que nos hayamos dado cuenta de su decisiva magnitud. Boutros Ghali observa con finura que *“la historia muestra que los que están viviendo en una revolución no son conscientes de la dimensión de los cambios que experimentan”* (Boutros-Ghali Ibid.v.nota 1).

La revolución actual no es una acumulación de grandes cambios sino un cambio total de condiciones generales de vida. El salto cualitativo en las comunicaciones, los transportes, la capacidad de cálculo y previsión, los avances en medicina y nutrición, la tendencia que día a día se consolida hacia las grandes unidades políticas supranacionales, son demostraciones de que toda la concepción del mundo anterior desaparece con gran rapidez. Ni siquiera estamos en la era de la “post-guerra fría” que mira hacia el pasado, sino en lo que se empieza a denominar como la “era global”.

Por ello precisamente, acontecimientos como los conflictos de Africa Central o los Balcanes resultan más anacrónicos y menos comprensibles. Si las Naciones Unidas (conviene traducir el concepto devolviéndole la sustancia básica de su razón de ser) no deciden pronto la atribución a su propio organismo de los instrumentos de intervención rápida y decisiva que necesitaría para actuar con

la energía debida en tales casos, la guerra de la ex-Yugoslavia y los conflictos tribales africanos están llamados a un aislamiento aniquilador.

Como dijo Boris Yeltsin en su discurso ante la Asamblea de la ONU del pasado año 94: "*No hay lugar para los solitarios ni para los nacionalistas.*" Porque lo que no es justo ni beneficioso para nadie es que, mientras la globalización del planeta transforma las relaciones económicas y crece la conexión entre desarrollo y paz, la atención internacional quede retenida por quienes buscan automarginarse.

En el fondo, la impotencia de la ONU tiene como única fuente el egoísmo nacionalista y no solo de los contendientes de estos conflictos salvajes. Aun concediendo que el conflicto de la ex-Yugoslavia tiene unas raíces intrínsecas y estructurales que se remontan muy arriba en la historia, hay que tomar conciencia muy clara de que las miras que sobre ese territorio tienen hoy día Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Alemania e incluso Rusia, son las que están provocando un bloqueo inoperante en la organización común: Naciones Unidas. Cuando se tiran piedras contra la ONU por su ineficacia no debe olvidarse de que la ONU solo tiene el poder que mancomunadamente se le otorgue, pero que ni sus competencias ni sus medios propios son comparables a la eficacia que un solo país es capaz de mostrar para conseguir sus objetivos nacionales.

Y con esto debería bastar para comprender sin más explicaciones cuál es el problema que la ONU tiene actualmente. Pero hay más.

De las palabras a los hechos. La reforma estructural de la ONU

Olvidémonos de los discursos especulativos. La política -arte de lo posible- tiene que sujetarse al prosaico realismo. Las reformas que la ONU necesita habrán de venir de procesos largos y prolijos que ya desde ahora nos atrevemos a pronosticar que encontrarán un terreno pedregoso para su realización. Son necesarias reformas de concepto (¿qué es hoy "salvaguardar la paz"?), de procedimientos (sobre todo en la agilidad y eficacia del Consejo de Seguridad), y de estructura física (reunificación posible de sedes hoy muy dispersas, revisión de la numerosa plantilla y financiación).

Los datos generales relativos a la ONU aparecen con profusión -y más en este aniversario- en todos los anuarios. No obstante, conviene que el lector tenga a la vista algunos en especial, que no son demasiado conocidos y se pueden relacionar

con el tema de las reformas estructurales del organismo. Por ejemplo, saber que la ONU, junto con todas sus agencias, ocupa a unas 50.000 personas en su mayoría cualificadas (sólo en Nueva York 14.000) y tiene numerosas sedes (Nueva York., Ginebra, Viena, París, Roma, La Haya...etc.) dispersión que por razones de eficacia y costo podría ser revisada

El presupuesto anual es de unos 2.400 a 2.500 millones de dólares que son aportados en porcentajes muy diversos por todos los países y no siempre pagados puntualmente, lo que no facilita precisamente el funcionamiento. España contribuye con un 1,98%, ocupando el noveno lugar entre los países contribuyentes. Otro capítulo diferente pero muy importante es el mantenimiento de los organismos y fuerzas militares propios ("cascos azules"), con toda su diversificación de jerarquías, observadores, observadores civiles..., etc. hasta un total de 600.000 personas procedentes de unos 70 países, con un costo total de unos 10.000 millones/\$. El hecho de que siendo fuerzas armadas no puedan combatir más que en el caso de defensa propia no ha impedido que desde 1948 hayan podido morir unos 1.000 soldados.

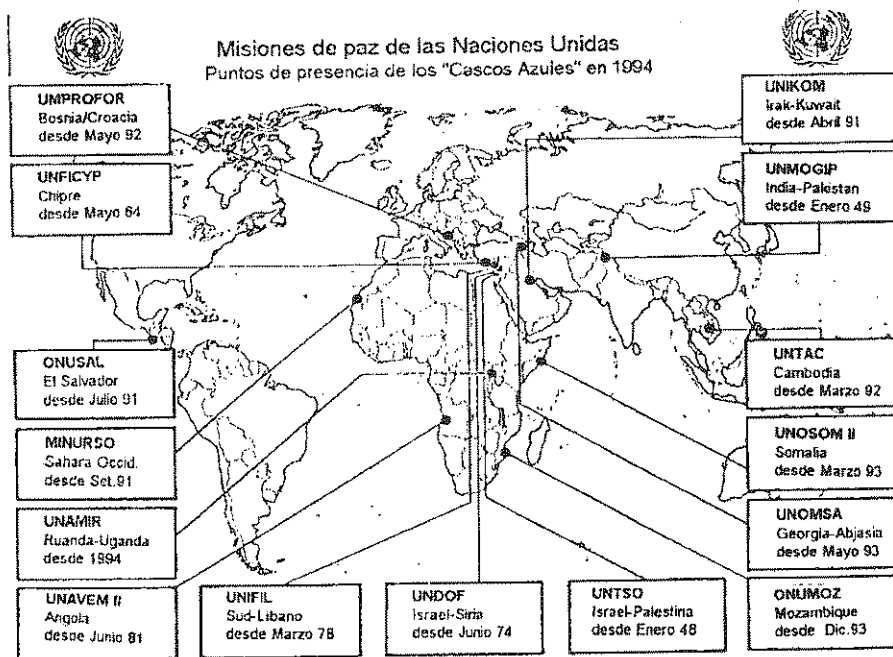
Salvaguardar la paz

Ninguna idea más propia de la ONU. Durante los conflictos que fueron apareciendo durante la guerra fría y en los que la ONU hubo de intervenir a demanda de los estados, el concepto de "salvaguardar la paz" no parecía ofrecer dificultades de comprensión. Otra cosa serían las dificultades de realización. Pero salvaguardar la paz suponía simplemente enviar tropas de interposición, generalmente bien recibidas o por lo menos no molestadas en su cometido. Y así dar tiempo a que las partes interesadas, y las más poderosas en el concierto mundial -no la ONU-, buscaran algún arreglo estable. En algunos casos, este sistema funcionó y funciona, vg. entre Egipto e Israel, entre Líbano e Israel, en Cambodia..., etc.

Hoy (y el hoy siempre se refiere a los acontecimientos posteriores a 1989) es muy distinto. En los pasados cuatro años, la ONU ha sido reclamada para un número de misiones mayor que en los 45 anteriores. En el momento presente están en curso 17 operaciones diferentes en el mundo, que ocupan a unos 70.000 hombres, militares y civiles. El gasto de tales operaciones se ha duplicado en dos años, sobrepasando los 3.000 millones de dólares (y hay que recordar que los presupuestos de estas operaciones eventuales se sobreañaden al presupuesto

ordinario de mantenimiento (ver cuadro sinóptico adjunto) (3).

El que los conflictos hayan aumentado no es responsabilidad de la ONU. Son simplemente hechos que la ONU debe asumir para actuar en consecuencia. Pero estos hechos son los que presentan, respecto del pasado, matices fuertemente diferenciales. Los conflictos actuales más importantes tienen lugar en **entidades políticas nuevas con las que no hay ningún acuerdo firmado**. Este es el caso de la antigua Yugoslavia. Ni Serbia (Yugoslavia, todavía pero nueva entidad), ni Croacia, Eslovenia, Bosnia-Herzegovina o Macedonia, tienen un "status" político consolidado. En consecuencia, la operación UNPROFOR (United Nations Protection Forces) es arriesgada por no haber sido pedida por ninguno de los contendientes sino impuesta por el Consejo de Seguridad. Es a éste al que incumbe -por la cercanía con los gobiernos decisorios- la mayor responsabilidad de las iniciativas.



(3) La ley aprobada por la Cámara de Representantes el 16 de Febrero de 1995 (V. nota 2), reduce este 30% a un 25%. Y una enmienda presentada anima a una reducción aún mayor, hasta el 20%, para futuras operaciones

La reforma del Consejo de Seguridad y de la Asamblea

El Consejo de Seguridad tiene, dentro de la ONU, "la principal responsabilidad para asegurar la paz mundial y la seguridad internacional". A lo largo del medio siglo transcurrido ha sido convocado con gran rapidez cada vez que un conflicto aparecía en escena o cuando algún miembro, con las debidas condiciones, planteaba adecuadamente su reunión. Compuesto de 15 miembros (5 *estables*, fundacionales -Estados Unidos, China, Francia, Gran Bretaña y Rusia-, con derecho de veto, y 10 *no estables*, elegidos por la Asamblea General, en proporciones estudiadas, por mayoría de 2/3) reúne en sí toda la capacidad necesaria para decidir algún tipo de intervención. El veto, en caso de que se produzca (fueron famosos los de Molotov en los años 50), solo puede ser superado por la voluntad de la Asamblea General.

Esta estructura fue pensada para que **las dos superpotencias** (y las potencias significativas), tuvieran un control absoluto de las situaciones, bien fuera ejerciendo el derecho de veto, bien agrupando en torno a sí las mayorías necesarias en concepto de clientela. Hoy día, muchas naciones que nada significaban en 1945 reclaman un mayor protagonismo en el Consejo.

El caso de la India

Es el caso de la India, el que puede servir admirablemente de "test" para observar "in vitro" las dificultades que encierra cualquier reforma, incluso la que pueda parecer más obvia e insignificante.

La India, como decimos, aspira a obtener un puesto permanente en el Consejo de Seguridad por tres razones: porque es **la mayor democracia del mundo**, porque es **la segunda nación más poblada** (solo superada por China), y tercero, porque es un **contribuyente muy sólido** para las misiones pacificadoras, no rehusando enviar soldados a las peligrosas misiones de estos últimos tiempos. "Si alguna nación tiene derechos a ser miembro del C. de S., ciertamente es la India". Sin embargo, estas razones en apariencia tan decisivas se ven contrarrestadas por inconvenientes más sólidos aún. Será grande y será democrática -dicen los críticos- pero le falta peso político e impulso económico. Y en otro orden de cosas, el ingreso de la India en el C. de S. sería un agravio comparativo para Pakistán, enemigo acérrimo de la India, a la que acusa de no haber cumplido las decisiones

de la ONU referentes a Cachemira, con manifiesto desprecio de la organización. ¿Cómo puede aspirar ahora a una situación de privilegio?, dice Riaz Khokhar, embajador de Pakistán en Nueva Delhi.

Esta situación se repite con diversas manifestaciones en otros países que en el momento de la fundación de la ONU carecían de fuerza, de significación o de representación, como vg. los derrotados Alemania y Japón, y que sin embargo han pasado a ser potencias de primer orden en el transcurso de este medio siglo.

Pero lo que está en cuestión no es si este o aquel país debe pertenecer al Consejo de Seguridad. Ni siquiera lo está el principio mismo de la ampliación, aunque con la salvedad de que en cualquier caso debe quedar como un cuerpo suficientemente compacto y eficiente. Porque de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad "es primariamente responsable del apoyo a la paz y seguridad globales".

Habría que partir, más bien, de una apreciación básicamente negativa que debe ser revisada. ¿Por qué, los miembros del Consejo de Seguridad con derecho a veto han de tener esta infalibilidad práctica que los constituye en prepotentes árbitros mundiales? ¿Por qué ellos solos? ¿Por qué tales y no otros? Aun concediendo por sentido común, que las decisiones de un organismo de 128 países no pueden ser tomadas simultáneamente por todos, lo que el sentido común avanza igualmente es que debe existir un Consejo de Seguridad elegido con las debidas garantías y dotado de los correspondientes poderes. Pero que este consejo, ni debe tener miembros permanentes, ni debería incluir dentro de sí, **incondicionalmente**, a las superpotencias, al menos con el privilegio abusivo de vetar las resoluciones adoptadas por la mayoría razonablemente requerida.

De otro modo se hace verdadero el chiste que hace ya muchos años empezó a formar parte del elenco ridiculizador de la ONU: "*La ONU es una institución en la que siempre desaparece algo: si se plantea un conflicto entre un miembro poderoso y otro pequeño, desaparece el pequeño; si el conflicto es entre países pequeños, desaparece el conflicto; y si ocurre entre grandes países, desaparece la institución*".

Por tanto, insoluble dilema. Si no se toman medidas correctoras a la actual composición del Consejo de Seguridad -con un espíritu más equitativo- cada vez será más difícil dar a la ONU la credibilidad planetaria que necesitaría. Pero, al contrario, si la ampliación con nuevos miembros hubiera de originar nuevos problemas y celotipias nacionalistas, el C. de S. se convertiría en un pesado

organismo y un lastre: "Ni contigo ni sin ti, tienen mis males remedio..." Lo que queda de manifiesto es que todavía estamos lejos de una concepción universal por más que la tecnología nos persuada de que el planeta se ha hecho pequeño.

Sobre la dificultad de podar un árbol viejo

La ONU es un árbol frondoso. Demasiado frondoso. Cuando entró en vigor la Carta de las Naciones Unidas, el 24 de Octubre de 1945, las organizaciones especiales de la ONU eran solamente: 1. La *Oficina Internacional del Trabajo*; 2. El *Fondo Monetario Internacional*; 3. El *Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo*; 4. La *Organización Mundial de la Salud*, y 5. finalmente, la *UNESCO*.

Cincuenta años más tarde, se pueden contar en la ONU, además de una profunda complejidad de los órganos fundamentales (Secretaría General, Asamblea, Consejo de Seguridad, Consejo Económico-Social y Consejo de Administración Fiduciaria,) con sus variadas ramificaciones (Comisiones), **17 organizaciones especiales** o agencias especializadas, y **26 "órganos y programas especiales de la ONU"**.

Quien se acerca a este grano de mostaza de ampuloso crecimiento tropical bascula entre la admiración y la desazón. Admiración, porque nada crece si no es con savia, y este progreso organizativo ha requerido, sin duda, el apoyo de una fuerte vitalidad. Pero también desazón. ¿No esconde esta aparente vitalidad una especie de huída hacia adelante? Piénsese que hasta hace tan solo cinco años, la ONU ha vivido siempre trabada por la capacidad de veto de algunos miembros del Consejo de Seguridad respecto de las cuestiones más importantes.

El complicado organigrama actual podría haber sido la forma de dar cierta coherencia a una organización de tan altas pretensiones, así como de proporcionar tareas a todos los funcionarios que por diversas razones se han ido vinculando con la ONU. De hecho, el fruto de toda esta ramificación ha sido sujetar mediante la prebenda del funcionariado de las Naciones Unidas a sectores inteligentes y preparados, que en los nuevos países del Tercer Mundo son pocos en número (pero significan porcentajes muy altos en cada país, a cuyo desarrollo interno sirven poco). Se teje así, entre los países del Tercer Mundo y las Naciones Unidas, una rama sutil de dependencias, que tiene como efecto dejar a la Organización, como a Gulliver, inmovilizada.

El lector puede imaginarse sin esfuerzo la enorme burocracia siempre creciente que todas estas especializaciones suponen. No es que una por una no tengan razón suficiente de existir, pero habida cuenta de la escasez de recursos de la Organización y dados los avances experimentados en la creación de riqueza y en los criterios del "estado de bienestar" de no pocos países, habría que replantearse un nuevo organigrama **desde el principio de subsidiariedad**.

Pero no son muchos los funcionarios de la ONU que quieran hablar de mayor eficacia y menos costo. Se cumple así perfectamente la famosa ley de Parkinson en virtud de la cual la burocracia tiende a crecer hasta no servir más que para alimentarse a sí misma. De vez en cuando se oyen voces que aunque reconocen implícitamente este defecto estructural se limitan a manifestar buenos deseos de un nuevo estilo. La renovación, aparte de alcanzar al sistema financiero -enseguida nos referiremos a ello-, se debería ocupar de la renovación y reducción de personal y de la reagrupación en menos localizaciones. Ambos aspectos presentan serias dificultades.

El final de la guerra fría ha influido, qué duda cabe, en el espíritu de la ONU, ortorgándole germinalmente una mayoría de edad para la que quizá no está preparada. En los estratos medios de esa burocracia anida una cierta ilusión de estar renovando el idealismo con el que las Naciones Unidas fueron fundadas y del que quedaba muy poco, "una gota de agua", en medio de un generalizado mar de "cinismo político". (V. New York Times, 18 Set. 1994, Richard Lyons, *A renewed sense of mission is rousing the U.N.*). Pero, en el momento siguiente a este impulso renovador, se impone el realismo de la impotencia operativa y de la ineficiencia. Tan solo las múltiples misiones pacificadoras que en este momento están en juego mantienen a la ONU en un discreto espíritu de eficacia tangible.

Por lo que se refiere a la concentración de su cuartel general, comienzan ya a oírse voces. La Ford Foundation pagó el pasado mes de Julio del 94 la elaboración de un informe -"Renewing the United Nations System"- que recomienda entre otras cosas -para disminuir los gastos- la agrupación de todas sus agencias en una sola sede (4). Este paso, si se diera -lo que no parece probable- metería en el saco

(4) También recomiendan los autores, dejando volar un aliento idealista que es muy dudoso quede recogido en los órganos decisorios, que se reforme el Fondo Monetario Internacional y otras organizaciones de ayuda "para montar un ataque a las desigualdades económicas del mundo que han dejado el 80% de la riqueza mundial en manos del 20% de la población". Para ello, piden la supresión del actual sistema de voto en el FMI -que favorece a los países más ricos- y la creación de un nuevo fondo de préstamos a bajo interés que ayuden a los países más pobres.

americano de Nueva York a toda la organización, haciéndola más dependiente de Washington en virtud del principio de que “el que paga, manda”.

La postura de los Estados Unidos y la financiación de la ONU

La postura de los Estados Unidos respecto de la ONU es decisiva en este momento y deja poco lugar al optimismo. Se saben indispensables para la organización, pero abrigan durísimas reservas contra ella en cuanto alguna tendencia antiamericana manifiesta con algún peso pareciera contrarios. Todo parte del hecho de que, en el actual sistema de cuotas, los Estados Unidos tienen la mayor aportación y chantajea con ella para conseguir sus fines. Ya se retiraron de la UNESCO en 1985 por desacuerdos con la línea de politización seguida por el entonces director Amadou-Mahtar M'Bow, senegalés, y al no atreverse a hacer lo mismo con la ONU, que sería la muerte de la misma, la castigan duramente con impagos enormes que, además de constituir un mal ejemplo para otras naciones, van contra la esencia misma de la solidaridad internacional.

Estos enfrentamientos ponen al descubierto el problema esencial de la ONU, que consiste en la vigencia absoluta que sigue teniendo la mentalidad del “Manifest Destiny” americano por encima de cualquier otra consideración. Y naturalmente, en contra del sentir universalista que debe ser esencial a la ONU.

Véase. El 5 de enero de este año, la representante de los EE.UU. en la ONU, Madeleine Albright, no tuvo empacho alguno en decir, para convencer al Congreso de que las ayudas a la ONU sirven a los intereses nacionales americanos, que “...*nosotros no estamos aquí para nuestro provecho. Estamos aquí porque creemos que las Naciones Unidas son una buena herramienta, instrumento y foro para los EE.UU.*” (5). No se puede decir más claro

La ONU, en miseria económica

Los Estados Unidos se habían hecho cargo de un 25% del presupuesto regular de la ONU y un 31% de los costos de las operaciones pacificadoras. Asimismo,

(5) V. JUDY AITA (1995), *Lobbying Effort seeks Congress' Backing For United Nations*, US Information Agency (USIA), United Nations Correspondent.

son los mayores contribuyentes voluntarios a la mayor parte de las agencias, como la O.M.S. y el Programa de Desarrollo. Pues bien...

Es justo echar por delante que la crisis financiera de la ONU no depende exclusivamente de ellos, sino que tiene una base mucho más extensa de lo que sería deseable. A fecha de 31 de Diciembre del pasado 1994, es decir, ayer mismo, los estados miembros de la organización adeudaban a la ONU aproximadamente **1.500 millones de dólares**, entre los atrasos del presupuesto ordinario y los gastos extraordinarios de las operaciones de paz. En esa fecha, solamente **75** de los **185** miembros habían pagado sus aportaciones globales, y **39** no habían pagado en absoluto.

¿Quiénes eran esos estados tan pobres? Con referencia al presupuesto ordinario los **Estados Unidos debían 248 millones**; Sudáfrica 57, Ucrania 41, Brasil 16, Yugoslavia 10...etc. Y si pasamos al capítulo de los pagos por las operaciones pacificadoras, Rusia tenía atrasos de 507 millones (comprensibles), pero los **Estados Unidos 221 millones** (incomprensibles), Ucrania 137, Francia 83 y Japón **50**. "Hubo un momento -dijo Boutros-Ghali- en que debíamos más de 1.000 millones de dólares a los estados miembros que habían contribuido a las operaciones en curso" (6).

Después de esto, los economistas y los políticos podrán ejercitar el ilusionismo para demostrar que la cosa no es como suena y que el que parece deudor es acreedor, pero al final quedará en pie que "*sin el apoyo de los estados miembros, las Naciones Unidas no pueden hacer nada.*"

El problema financiero de la ONU es un callejón sin salida. El sistema de cuotas, que en principio parece razonable, se presta a abusos como el indicado. ¿Qué otro, entonces? Habría que remontarse a la finalidad esencial de la organización y -dadas las transformaciones acaecidas en los últimos años- redefinir el objeto con mucho mayor sentido de la modestia. Más abajo ampliamos esta idea.

La política de Derechos Humanos

Quizá sea el capítulo en el que a la larga mejor se advierta la eficacia de la ONU. La sola explicación de los instrumentos de definición legal en torno a este

(6) V. JUDY AITA, art.cit.

tema -bastante desconocido del gran público- sería tema para un sólido artículo.

El primero y más importante fue la conocida *Declaración General de los Derechos Humanos*, votada por la Asamblea General el 10 de Diciembre de 1948, sin votos en contra, pero con la abstención de la Unión Soviética con otros cinco estados del bloque, Arabia Saudí y la República de Sudáfrica. Han seguido posteriormente el llamado "Pacto social" (sobre derechos económicos, sociales y culturales) de 1966, al que se han ido adhiriendo hasta 129 estados, y casi simultáneamente el *Pacto civil*, sobre derechos políticos y civiles, 127 estados, con sus dos protocolos facultativos sobre **derechos personales** (con tan solo 77 adhesiones, significativo!...) y sobre la abolición de la pena de muerte, firmado hasta ahora por tan solo 23 estados.

Recuerde el lector también el acuerdo de 1969 contra la discriminación por razones raciales, genocidio, comercio humano, prostitución, discriminación de la mujer, derechos del niño, derecho al desarrollo, derechos de las minorías...etc. Para el seguimiento y cumplimiento de tantos compromisos (solo compromisos morales, téngase en cuenta) la ONU tiene en funcionamiento varios comisariados y órganos especiales.

Y aquí viene la cuestión crucial. Si los compromisos son solo morales y nos consta que muchos de los estados firmantes vulneran con frecuencia los derechos humanos a los que moral y oficialmente están vinculados, ¿para qué sirve toda esta compleja articulación, que requiere un gran derroche de efectivos humanos de calidad y de mucho dinero?

Es preciso que revisemos el concepto de **eficacia**. Todos los acuerdos arriba señalados requieren en los interesados una mentalidad que los haga viables. Y son muy pocas las sociedades, los estados y los gobiernos que posean desde un principio esta mentalidad. A veces, su incorporación requiere mucho tiempo, quizá generaciones. Pero no es imposible.

Desde el punto de vista "legal", si es ésta la palabra que conviene aplicar, ninguno de esos compromisos puede llamarse "letra muerta". Son instrumentos que ponen en evidencia a quienes incumplen el compromiso moral y **autorizan a las Naciones Unidas** a actuar con diversos métodos de presión o de exclusión, si ello conviene. A la República de Sudáfrica se le expulsó primero de la Commonwealth durante 33 años y de la ONU durante 20, con fuertes sanciones internacionales por causa del *apartheid*, y solo tras su desaparición ha sido repuesta en su situación anterior. El aislamiento como castigo ha sido determi-

nante para que los partidarios de la justa razón acabaran imponiéndose sobre la dictadura oligárquica de la minoría violenta (7).

Por una ONU más modesta

Es sencillamente imposible, en el actual estado de la sociedad y de la mentalidad mundiales, pretender que un organismo se constituya simultáneamente en faro de ideales humanos, en palenque de discusión abierta para los pueblos y en realizador de misiones de paz, en su mayor parte carísimas y no pocas veces estériles. El que mucho abarca poco aprieta. Y este mundo de progreso, de que tanto nos enorgullecemos, no ha progresado tanto, en realidad.

Creemos que quienes en este año cincuentenario manejan ideas de renovación y reforma de la Organización de las Naciones Unidas, tendrían que empezar por *despojarse de la idea de una organización mundial tan complexiva*. Que el control de la paz, la justicia y el desarrollo sean objetivos indiscutibles no indica que hayan de ser perseguidos desde el principio atacando en todo el frente de la gigantesca empresa. Hay ejemplos previos de esta situación que solo conduce al fracaso. En concreto, todo el proceso de Unión Europea, con los altibajos que el realismo ha ido dictando desde el Tratado de Roma de 1957 hasta el de Maastricht.

Por eso, la observación de Vicenç Fisas, generalmente tan atinado y buen conocedor del tema, de que la cantidad que globalmente recibe la ONU es "...exigua si consideramos las ambiciosas metas que tiene planteada la máxima organización internacional..." (el subrayado es nuestro), es acertada solo en la medida en que la ONU deba tener tan ambiciosas metas, lo que presupone petición de principio (8).

Tampoco puntualiza este autor -o no lo hemos visto- que solo el porcentaje de gastos de la burocracia alcanza un 60%, cuando la UE funciona con cifras

(7) V. Intervención del ministro de A.E. de Sudáfrica, Alfred Nzo, en la Asamblea General, 23 Junio 1994: "El apoyo de la comunidad internacional, y de las Naciones Unidas en particular, fue un factor crítico en nuestra victoria final sobre este sistema...Vuestro constante compromiso y asistencia a través de estos largos años es algo que el pueblo de Sudáfrica nunca olvidará".

(8) FISAS, V. (1994), *El desafío de Naciones Unidas ante el mundo en crisis*, Zaragoza, Icaria-Seminario de Investigación para la Paz, p. 21. Esta obra es, en conjunto, la más completa que conocemos en lengua española.

muchos más bajas, y nada digamos de las ONG's, donde la relación gastos-burocracia alcanza límites de sobriedad espartana. No es solo que esta política debiera conducir a recortes en los gastos corrientes, sino a mucho más: a la desaparición de no pocos organismos estériles y mal administrados, y hacia una selección en las puntas de lanza de Naciones Unidas, a través de la cual se podría obtener la eficacia posible en misiones que, se miren como se miren, siempre habrán de ser irreversiblemente planetarias.

¿Qué pensar, finalmente?

La insuficiencia de información así como de posibilidades de valoración, de lo que la ONU hace o deja de hacer, nos impide adoptar ninguna postura condenatoria ni, al revés, elogios tan pomposos como vanos. Las líneas con las que terminamos nuestra reflexión tienen meramente la finalidad de elevar una voz más, que arranca del desencanto general que afecta a todo el curso de las actividades de relación internacional, demasiado complicadas. Quizá la historia descubra a las generaciones venideras que la ONU ejerció una función protectora indispensable en un mundo afectado por insolidaridades múltiples. Al fin de cuentas, la ONU puede ya arrojar un saldo mucho más positivo que su antecesora, la Sociedad de las Naciones, que ahora hubiera cumplido 75 años.

La delegada de EE.UU. en la ONU, Madeleine Albright, moviéndose en un terreno teórico mucho más descomprometido que cuando ejerce su función de representante, señalaba correctamente, que las cuestiones básicas siguen siendo ahora, 75 años después, prácticamente las mismas que el presidente Wilson manejaba al proponer en sus 14 puntos la creación de la Sociedad de las Naciones:

- Si la seguridad colectiva es una mera posibilidad, una ilusión o algo intermedio.
- Si se pueden, y cómo, coordinar los intereses y esperanzas de las nacionalidades sin caer en separatismos y limpiezas étnicas.
- Cómo hacer de las sanciones económicas un medio efectivo de aislar e influenciar regímenes delincuentes.
- Cómo generar un mayor respeto por las leyes internacionales.

La ONU tiene presentes estos problemas de base, pero todo cuanto monta y organiza sobre ellos parece afectado por la hipocresía y el cinismo generales que presiden las relaciones internacionales, basadas aún en el "sagrado egoísmo"

nacional. Pretender hacer de la organización un remedio altamente terapéutico de esos males no es ni siquiera utópico. Es sencillamente absurdo mientras no se cubran adecuadamente las etapas necesarias.

Sobre esta base -creemos que realista- nos atreveríamos a formular los siguientes enunciados:

1. La ONU es **indispensable y se ha hecho indispensable**. Por tanto, cualesquiera que sean las reformas a que se someta, ha de continuar (9).
2. A pesar de los espectaculares progresos en el terreno científico, **la mentalidad política colectiva no ha madurado aún** como para que una organización de pretensiones mundialistas pueda abarcar la problemática gravísima que se plantea a nivel global.
3. En su estructura actual, **la ONU tiene finalidades desmesuradas** y, por lo tanto, nunca tendrá medios adecuados para cumplir satisfactoriamente su misión.
4. Los aproximadamente 50.000 funcionarios que de ella dependen han perdido en muchos casos, por edad, por vicios inerciales y por falta de nervio organizativo, la responsabilidad indispensable para justificar su ulterior empleo. Y no será de ellos de quienes salgan iniciativas tendentes a disminuir o suprimir su prebendas.
5. Los impagos endémicos que la organización padece -como consecuencia de un defectuoso sistema de financiación- deberían conducir, a corto o a medio plazo al **replanteamiento de finalidades, estructura y recursos humanos**. El realismo indica que ésto no se hará por decisiones elaboradas, sino por un **desmantelamiento al que las circunstancias dolorosamente fuercen**.

La ONU es, en último término, el esfuerzo más serio que se ha hecho para una paz universal, desde el "Grand Dessein" de Sully o los animosos proyectos del

(9) No es ociosa la observación de Yeltsin en su intervención ante la Asamblea: "*Si las Naciones Unidas han de ser máximamente efectivas en el siglo XXI, tendrán que someterse a una reforma integralmente concebida* (27 de Septiembre de 1994). A la que se puede añadir otra de Madeleine Albright, menos radical en la formulación pero mucho más matizada: "*Lisa y llanamente, si las Naciones Unidas han de abrirse camino, es preciso que entren en una era de reformas; deben hacerse más responsables, más profesionales, más equitativas en sus fuentes de financiación - (clara observación al porcentaje "excesivo" de los EE.UU. en la financiación de la organización)- y más orientadas a perspectivas de mayor servicio.* (*America and the League of Nations: Lessons for Today*. Conferencia en el Wilson Center de Washington, 6 de marzo de 1994).

Abbé St.Pierre. En un mundo erizado de problemas y conflictos, y todavía permanentemente afectado del morbo nacionalista, decir que la ONU necesita ser reformada y señalar sus evidentes carencias es, al menos, preparar el terreno para una regulación mundial cada vez más necesaria e inevitable, que se hará perentoria cuando el imperio americano comience a entrar en decadencia.