

# Las Naciones Unidas hacia el futuro: el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (\*)

Félix C. Calderón

**L**A ORGANIZACION DE LAS Naciones Unidas exhibe, en la madurez de sus cuarenta años, un balance deficitario en su tarea primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y un importante superávit en el cumplimiento de sus otras tareas, gracias a sus sobresalientes aportes al proceso de descolonización, al derecho del mar, a la protección de los derechos humanos, a la preservación del medio ambiente humano, a la utilización pacífica del espacio ultraterrestre, al desarrollo económico y social y a la no proliferación de las armas nucleares.

El presente trabajo no busca hacer una prognosis de las nuevas contribuciones que puede seguir haciendo en el futuro la Organización mundial en el rubro del superávit, por cuanto entendemos que ello en gran medida ha sido tratado por numerosos especialistas. Lo que se pretende, más bien, es explicar las causas de ese balance deficitario que registra la consecución de su principal objetivo, para de allí derivar algunas proyecciones hacia el porvenir.

Indudablemente, como muy bien lo dice el primer párrafo preambular, la Carta de las Naciones Unidas insurge contra el flagelo de las dos guerras que infligieron a la humanidad sufrimientos indecibles. Pero, hay una realidad lacerante a la que no pueden sustraerse los Estados miembros: desde el fin de las hostilidades, en 1945, se han sucedido alrededor

(\*) Homenaje a las NN.UU. en su cuadragésimo aniversario (1945 - 1985).

de 150 conflictos armados de diferente magnitud en los que han perecido unos 20 millones de seres humanos. Es decir, cada mes de estos últimos cuarenta años se han producido entre 33,000 y 41,000 muertes violentas, de las cuales las tres quintas partes han sido civiles.

Algunos de esos conflictos armados han sido de corta duración mientras que otros han perdurado por decenios. Es más, no siempre se han traducido en guerras al estilo tradicional; esto es, enfrentamiento directo entre fuerzas regulares de dos o más países, sino que han asumido formas inusuales de agresión donde no es fácil identificar al agresor.

Por supuesto, la Organización de las Naciones Unidas no ha asistido impávida a esta sucesión de conflictos armados. Tanto el Consejo de Seguridad, el órgano que tiene la responsabilidad primaria en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, como la Asamblea General que tiene para algunos Estados miembros responsabilidades residuales en la materia, se han ocupado puntualmente e *in extenso* de los mismos, no escatimando esfuerzos para conjurarlos o detenerlos. Sin embargo, las estadísticas son incontestables y, por lógica consecuencia, la razón de ser la Organización mundial queda en entredicho.

No queremos atribuir este resultado a la presumible vocación de ciertos Estados miembros de violar sistemáticamente la Carta de las Naciones Unidas; sucede más bien que este instrumento multilateral fue concebido por sus progenitores para un mundo distinto al que emergió a partir de 1945, tal vez llevados por su ilusión de que el mundo se iba a detener en la historia de los años 30; y que lo mejor que podía suceder era perfeccionar el Pacto de la Sociedad de las Naciones.

La explosión nuclear de Alamogordo, primero, y luego la impensable devastación de Hiroshima y Nagasaki, modificaron radicalmente el pensamiento estratégico, al punto de colocar con los años a los otrora aliados en una inédita situación de no-guerra ante el riesgo de una destrucción mutua asegurada, pero desplazando la voraz competencia bipolar a la consolidación de esferas de influencia en las zonas periféricas. Además, como consecuencia de esa nueva dinámica de autodestrucción, los Estados Unidos y la Unión Soviética se han embarcado en una costosa e irracional carrera armamentista que representa más armas nucleares, de mayor sofisticación y desperdigadas en mayor número a lo largo y ancho del planeta, que ahora amenaza con desplazarse a la nueva frontera del espacio ultraterrestre, donde habrán tantas nuevas armas como pueda concebir el genio del hombre.

En fin, desde 1945 se asiste a la emergencia de nuevos Estados, algunos de ellos con una milenaria historia, que aspiran a afirmar una personalidad propia en el concierto de naciones; así como a la toma de conciencia de la mayoría de la humanidad de su condición marginal y dependiente, que se agudiza en relación inversamente proporcional al consumismo y al despilfarro de un exclusivo grupo de sociedades industrializadas.

Los aliados contra las potencias del Eje, a la sazón Estados Unidos, la Unión Soviética, Gran Bretaña, Francia y la China de Tchang Kai-Shek creyeron en Dumbarton Oaks, y luego en San Francisco, previo acuerdo en Yalta entre los tres primeros, que bastaba con entronizar un "directorio" de cinco miembros permanentes en el Consejo de Seguridad para asegurar la paz y la seguridad del mundo. Ellos pensaron sin duda alguna en el nazismo y en sus prácticas de exterminio, mas no pudieron imaginar que su propia condición de aliados se desintegraría irreversiblemente al alba de la nueva era, afianzándose en su lugar una confrontación despiadada entre las cabezas de dos ideologías y sistemas socio-económicos antagónicos por la supremacía universal. Ellos creyeron que lo que habría de curar y prevenir era la repetición de lo vivido, sin reparar que por esa vía no hacían más que reeditar, en el plano político, el concepto ya caduco de la línea "Maginot", por ser la Carta de las Naciones Unidas el último instrumento multilateral de la era pre-nuclear.

Un ejemplo de esa percepción nada futurista de las relaciones internacionales lo encontramos en el problema del desarme. Para el Pacto de la Sociedad de Naciones, el mantenimiento de la paz estaba en función de la reducción de los armamentos nacionales al mínimo compatible con la seguridad nacional (artículo 8, inciso 1). La Carta, por el contrario, tal vez por haber sido negociada y suscrita antes del fin de las hostilidades, sólo se limitó a establecer un mecanismo que serviría para trabajar los principios y planes para la regulación de armamentos; lo que, en buena cuenta, podía muy bien significar una desacelerada carrera armamentista como contraposición a la que precedió a la segunda guerra mundial, pero no el desarme. En este contexto no es, pues, ninguna coincidencia que la primera resolución que adoptó la Asamblea General en su primer período ordinario de sesiones, haya estado referida al control internacional de la energía atómica; y que otra resolución, también adoptada en 1946, haya propiciado la elaboración de principios para la reducción de armamentos y fuerzas armadas (resolución 41 (I)). Las disparidades entre la Carta y una realidad fluida, obligaron a los Estados miembros, desde la fundación misma de la Organización mundial, a preferir la causa del desarme, adop-

tándose anualmente numerosas resoluciones que, aunque todavía declarativas, no han dejado, al menos de tener un efecto importante en la esfera de la no proliferación de las armas nucleares; sobre todo la horizontal que involucra a los países en desarrollo.

En la actualidad, se va a encontrar más de una dificultad si se pretende cotejar la Organización de las Naciones Unidas con las disposiciones de la Carta, en lo que concierne a la tarea primordial del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. El Capítulo VII, que establece el sistema de seguridad colectiva, permanece en lo sustancial incumplido; todo lo cual sobrevalora la opción de la legítima defensa, que se convierte así en una forma de evasión a la regla. Por otro lado, el cese de fuego y los acuerdos provisionales han reemplazado a la solución pacífica de las controversias; mientras que el veto que ejercen los cinco miembros permanentes constituye la mejor herramienta para cautelar sus intereses político-estratégicos y para proteger a sus aliados.

Visto el problema desde la perspectiva de los dos principales órganos, se comprueba que ambos marchan a un ritmo diferente: el Consejo de Seguridad decide y la Asamblea General recomienda; con el añadido que el primero responde básicamente a los intereses de los miembros permanentes, mientras que la Asamblea General encarna mejor los intereses de los medianos y pequeños Estados.

Lo anterior ha sido perfectamente resumido por el Secretario General, Embajador Pérez de Cuéllar, en su memoria anual presentada a la Asamblea General en 1982, cuando señala que:

“Ciertamente nos hemos apartado mucho de la Carta en los últimos años . . . El Consejo de Seguridad, órgano principal de las Naciones Unidas, en lo tocante al mantenimiento de la paz y la seguridad, se encuentra con frecuencia imposibilitado de adoptar medidas decisivas para resolver conflictos internacionales y quienes se sienten lo suficientemente fuertes para hacerlo, desobedecen o desconocen sus resoluciones. Muchas veces el Consejo parece impotente para generar el apoyo y la influencia necesarios para que se respeten sus decisiones, incluso las aprobadas por unanimidad”.

Es sabido que el Movimiento de los países No Alineados constituye, dentro de la Organización mundial, un importante y efectivo grupo de presión que reúne en ciertos temas de interés común la unanimidad de los 101 países que lo integran. Sin embargo, se requiere mayor concerta-

ción para explotar las llamadas responsabilidades residuales de la Asamblea General que sí reconoció la controvertida resolución 377 (V) "Unión pro paz", que sirvió para restaurar la paz en la península de Corea. Por otra parte, se necesita del concurso de todos para descongelar el tratamiento de los temas centrales en el Consejo de Seguridad, y romper el inmovilismo de este órgano en cuanto a las acciones previstas en el capítulo VII, salvo el caso de los asuntos de "rutina" como las operaciones de mantenimiento de la paz, que de oficio se desarrollan con éxito en la mayoría de los casos, con la única excepción de UNIFIL debido a los acontecimientos en el Líbano.

Hace relativamente poco, el presidente de los Estados Unidos introdujo un nuevo factor que complica aún más el actual panorama. Luego de denunciar, en un informe remitido al Congreso de su país, la creciente politización de las votaciones en temas "sensibles" en beneficio de la Unión Soviética, concluyó que para modificar esta tendencia era menester vincular sus relaciones bilaterales con los otros países al comportamiento que éstos asumieran en el marco multilateral. Dicho en otros términos, los países amigos de los Estados Unidos debían actuar como tales en el seno de la Organización de las Naciones Unidas teniendo en cuenta los intereses de esa superpotencia.

La cuestión de Namibia es, sin duda alguna, el mejor ejemplo de las serias dificultades que confrontan el Consejo de Seguridad y la Asamblea General para cumplir con las funciones que les asigna la Carta en materia de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. El 27 de octubre de 1966, la Asamblea General adoptó la histórica decisión de dar por terminado el mandato colocando a este territorio bajo la responsabilidad directa de las Naciones Unidas (resolución 2145 (XXI)). Al año siguiente instituyó el Consejo de las Naciones Unidas para Namibia, con el encargo de administrar este territorio hasta su independencia. Años más tarde, el Consejo de Seguridad adoptó, entre otras, una resolución que sentaba las bases para un arreglo de la cuestión (resolución 435 (1978)), y otra que instaba a los Estados miembros a imponer ciertas sanciones económicas y comerciales a Sudáfrica (resolución 283 (1970)). Sin embargo, hasta el presente, Sudáfrica continúa ocupando ilegalmente el territorio, prosigue con la depredación de sus valiosos recursos y, lo que es peor, cuenta con la activa cooperación de varios países occidentales, al extremo de haber recibido equipos, tecnología y servicios nucleares para asegurar su dominio del ciclo de combustible nuclear, que es la modalidad más peligrosa que asume, hoy en día, la proliferación horizontal de las armas nucleares.

Lo lamentable de todo esto es que este divorcio entre el propósito fundamental de la Carta y el limitadísimo margen de acción del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General, adquiere visos de racionalidad cuando se argumenta que la interpretación de la Carta es un proceso librado a consideraciones políticas antes que jurídicas; con lo cual se genera inevitablemente inconsistencia y confusión en la forma como debe aplicarse la Carta y en la responsabilidad que le cabe a los Estados miembros involucrados.

¿Qué prognosis puede hacerse de la Organización de las Naciones Unidas para los años venideros en lo que atañe a su objetivo primario del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales? A la luz del pasivo que exhibe a lo largo de sus cuarenta años de existencia, el futuro se ve confuso. Dado el carácter bipolar y heterogéneo del sistema internacional, en donde la política internacional es una política de poder, el camino de la enmienda de la Carta para corregir sus defectos congénitos no parece ofrecer resultados concretos en lo inmediato. Al menos, en virtud del artículo 108, para que las reformas entren en vigor es indispensable que todos los miembros permanentes del Consejo las hayan adoptado y ratificado.

Así las cosas, una forma de mejorar la productividad y la eficacia de los órganos más importantes de la Organización mundial es poner en ejecución una serie de acciones que apunten, principalmente, a frenar y a hacer regresiva la carrera armamentista, a prevenir los conflictos localizados en la periferia y a reacondicionar el mecanismo de toma de decisiones del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General.

En cuanto a este reacondicionamiento, sólo posible si media la voluntad política de los Estados miembros, ya el Secretario General ha señalado una serie de pautas en su informe, referidas fundamentalmente al Consejo de Seguridad, a saber: uso más sistemático de este órgano, y no como recurso de último minuto, para vigilar activamente las situaciones peligrosas; papel más directo del Secretario General en cuanto a señalar a la atención del Consejo las situaciones potencialmente peligrosas, en el marco general del artículo 99 de la Carta; lo que implica hacer más amplia y más sistemática la capacidad de investigar los hechos en las zonas de posible conflicto. En fin, el Consejo podría idear procedimientos más rápidos y expeditivos para enviar misiones investigadoras o de buenos oficios, observadores militares o civiles, o algún tipo de presencia de las Naciones Unidas a las zonas de posible conflicto.

La Asamblea General, por su lado, requiere como cuestión prioritaria la racionalización de sus trabajos, de manera que pueda concentrar sus esfuerzos en aquellos temas que son de interés colectivo. Es importante frenar la dispersión, tanto en lo que atañe a la temática como al crecido número de resoluciones y decisiones, y propugnar el consenso en aquellas cuestiones cruciales que revitalicen su fuerza moral. También conviene establecer mecanismos para supervisar su aplicación y evaluar periódicamente aquellas resoluciones referidas a un mismo tema, que simplifique la voluntad de la Asamblea General.

La supervivencia del veto conspira contra el fundamento democrático de la Organización mundial derivado de la igualdad soberana de todos los Estados miembros. En este sentido, la inactividad del Consejo de Seguridad, que resta eficacia al sistema de seguridad colectiva, debería servir de estímulo a todos los Estados miembros para propugnar en la Asamblea General acciones concretas que devuelvan a la mayoría de la humanidad la fe en los nobles propósitos que inspiraron la Carta. La paz y la seguridad internacionales constituyen algo muy preciado como para sacrificarlas en homenajes a un dudoso "equilibrio del terror", que ofrece como alternativa al estado de no-guerra armada la visión apocalíptica de un mundo en pedazos.