

La ONU: Rejuvenecimiento o senilidad



Medio siglo de existencia puede ser muy poco tiempo en términos cósmicos, pero en relación a los procesos sociales, en esta época de transformaciones rápidas y profundas, cincuenta años equivalen a siglos de otras fases históricas. Para una institución social destinada a enmarcar fenómenos tan complejos como los de la sociedad internacional, ese lapso de tiempo puede significar caer en una irrelevancia total, o en la senilidad, si no hay un tratamiento enérgico que rejuvenezca a la institución.

En ese dilema se encuentra la Organización de Naciones Unidas, encajonada en esquemas de poder o de ignorancia. Unos, las principales potencias, desean mantenerla así, por la simple razón de que no ven necesidad alguna de cambiarla, ya que tienen la fuerza suficiente para hacer lo que quieren, incluyendo manipular a la Organización o inmovilizarla; otros, más débiles, extrapolan las actuales circunstancias a un escenario en donde una Organización con mayor eficacia seguiría siendo rehén del capricho de los fuertes.

En el primer caso, su postura es comprensible hasta cierto punto, si se piensa en términos de corto plazo. En el caso de los segundos, la situación ya resulta de más difícil comprensión si se piensa que, por un lado, los intereses que pretenden conservar ya no pueden defenderse con los actuales instrumentos que facilita la Organización o el mismo derecho internacional, y por otro lado, la futura situación depende del modo en que se lleve a cabo la reforma de la ONU, que muy pocos creen debería de perpetuar las fórmulas actuales.

Sería injusto e inexacto hacer un balance negativo de los años de vida de la Organización. Tal juicio partiría de la

afirmación de que no respondió a lo que se esperaba de ella, lo que sería equivalente a ignorar los supuestos en los que se basa la Organización, y los objetivos que se le fijaron inicialmente en la Carta. Por eso es importante recordar brevemente las circunstancias en las que nace y cuáles fueron las concepciones originales de la Organización.

1944 y 1945 fueron los años de la victoria aliada. Años de venganza (o justicia) e ilusión. Venganza, en el sentido de que la ONU fue una organización de los vencedores, que reflejó el hoy de aquel entonces, sin previsión del mañana, que para ser justos era muy difícil de prever. Ilusión, porque las grandes potencias pusieron en práctica un esquema oligárquico que creyeron iba a funcionar indefinidamente, con la misma ingenuidad con que lo habían creído los que en ocasiones similares, en épocas anteriores, tras las guerras napoleónicas o la Primera Guerra Mundial, intentaron fórmulas semejantes, con el Concierto Europeo o el grupo de las Principales Potencias Aliadas y Asociadas.

Los supuestos de la Carta son que la sociedad internacional es una sociedad de Estados soberanos e iguales, y que a través de ellos se llenan plenamente las necesidades sociales. Por ello a la Organización se le atribuían como fines principales garantizar al máximo la soberanía de los miembros (Art. 2,1 y Art. 2,7), con una serie de medidas para impedir el recurso a la guerra, que se ponía fuera de la ley (Art. 2, 3 y 4) y con algunas disposiciones orientadas al fomento de la cooperación internacional (Capítulo IX), concebida sólo como un instrumento adicional para prevenir la violencia en las relaciones internacionales.

Que desde el comienzo mismo y contra tales principios de soberanía e igualdad, en la Carta se consagrara la desigualdad, en una serie de disposiciones fundamentales, que legalizan la hegemonía de las (entonces todas ellas) grandes potencias, no ha moderado en nada el entusiasmo de los que recitan una parte e ignoran otra parte del documento constitutivo de la Organización.

Con poderes tan limitados como los que se le otorgaron, la ONU ha sido más un foro de discusión que un mecanismo de toma de decisiones. En él, se ventilan los intereses de los países miembros, en discusiones cuyo desenlace nunca refleja intereses comunes ni valores éticos universales, sino que solamente expresa la cambiante balanza del poder.



Por supuesto que la ONU ha sido algo más que un simple foro, y en ella han ido surgiendo ideas y fuerzas que ejercieron influencia en la configuración de nuestra época; pero la definición principal es la de foro, concepto que no entienden muchos, que demandan de ella más de lo que puede dar. A veces se la critica diciendo que ha sido incapaz de impedir algún abuso de la fuerza o que no ha adoptado medidas necesarias en materia de cooperación internacional, cuando lo correcto sería decir que los países miembros son los responsables de la inacción.

Dicho esto, sería necesario añadir que independientemente del texto de la Carta, hay una práctica de la Organización que, por la vía de los hechos, ha ido introduciendo algunas modificaciones que van de la no aplicación (equivalente a derogación) de normas obsoletas, como las de los artículos 53 y 107 (referencias a los Estados ex enemigos) a una interpretación tan elástica que equivale a una violación o una derogación, como ha sucedido con todas las decisiones relativas a la política de *apartheid*, en las que el criterio utilizado, de que tal política ponía en peligro la paz internacional, no puede ocultar el hecho de que las relaciones entre un gobierno y sus nacionales son típicas de lo que se consideraba originariamente como dominio reservado o competencia doméstica. Ello dejando aparte las evidentes razones éticas en contra de las políticas racistas. Pero ese no ha sido el único caso en que

la Organización se saltó la estricta interpretación de la letra de la Carta. Podríamos mencionar también otros casos, en los que de una forma u otra hubo acciones que interfirieron con diversos pretextos en asuntos que sería difícil no calificar como internos: guerra del Congo, asunto de Biafra, etc.

El problema principal que la Organización enfrenta en este momento, sin embargo, no es el del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales en el sentido clásico, con todo lo importante que pueda ser. El problema más serio es la incapacidad de la Organización para enfrentarse a los retos del siglo XXI, en el terreno de la cooperación. La creciente globalización, en efecto, ha acelerado el proceso de interdependencia de tal forma que una parte creciente de los problemas sociales (de los del medio ambiente a los económicos, pasando por los culturales derivados del uso de los medios de comunicación de masas) tienen una dimensión universal que impide las soluciones individuales y hace insuficientes las que surgen de la negociación internacional, de las que no sale necesariamente una solución sino la resultante de las fuerzas en presencia.

Ante esta problemática, hay una actitud conservadora, de afirmar la permanente validez de la Carta de Naciones Unidas, aunque se reconozca que la Organización no funciona adecuadamente. Se trataría según esta corriente, de una crisis funcional y no estructural. De modo contrario, algunos creemos que las posibilidades de la Organización están agotadas y un salto cuantitativo sólo sería posible mediante una transformación radical de la Carta, para reflejar los cambios de la sociedad internacional producidos desde hace medio siglo, y para capacitar a la Organización para enfrentarse a los problemas nuevos.

La propuesta de modificaciones requeriría un análisis más amplio que lo que nos permite la longitud de este breve ensayo, pero podríamos enunciar un corto sumario de reformas: el Artículo 2, al menos en sus párrafos 1 y 7, para tomar en cuenta los intereses generales, democráticamente definidos; la eliminación de las disposiciones discriminatorias de los artículos 53 y 107; la supresión de un órgano, el Consejo de Administración Fiduciaria, que no cumple ya una finalidad importante; la transformación de la Asamblea General, para permitir la participación de los pueblos que todavía quedan fuera, introduciendo alguna fórmula de voto ponderado, y elevando sus facultades hasta convertirla en el órgano principal; la transformación del Consejo de Seguridad, modificando el número de miembros, la distribución entre permanentes y elegidos, y el ejercicio del derecho de veto, que quizá fuera conveniente conservar, en asuntos relativos a la paz y seguridad internacionales; la toma en consideración de las organizaciones internacionales de cooperación y muy particularmente las zonas de integración.

Para concluir, bastaría invocar el sentido común, y recordar que las instituciones son productos sociales cuya vigencia depende de la exactitud con la que reflejen la realidad social. ¿Podría decirse que la realidad de 1991 no es radicalmente distinta de la de las cuatro décadas anteriores? De la respuesta que se dé depende la respuesta a la pregunta de si la ONU conserva plena vigencia, medio siglo después de su nacimiento. ◇