

Las desventuras del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en los albores del tercer milenio

Edmundo Hernández-Vela Salgado*



Resumen

En este artículo, el autor examina el papel que ha desempeñado el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas —desde los años setenta hasta la última década del siglo XX (del inicio de la desaparición de la Guerra Fría y la implosión de la Unión Soviética a la consolidación del poder en el orden internacional)— en relación con la pugna desarrollo-subdesarrollo y los retos que se plantean en los inicios del tercer milenio para países como México. Asimismo, se analizan los cambios que la Organización Mundial, y muy particularmente el Consejo de Seguridad, deberá experimentar, a partir de un concepto más amplio de paz y seguridad internacionales, para cumplir cabalmente las finalidades para las que fue creada

Abstract

In his article, the author examines the performance of the United Nations Security Council —since the seventies until the last decade of the XX century (from the beginnings of the Cold War disappearance and the implosion of the Soviet Union to the power consolidation in the international framework)— in regard to the development-underdevelopment struggle and the third millennium challenges for countries like Mexico. Likewise, the author analyzes the changes that the World Organization, and especially the Security Council, will have to adopt in order to accomplish completely its creation finalities based in a broadest concept of peace and international security.

Palabras clave:

Naciones Unidas, reforma, Consejo de Seguridad, paz, seguridad internacional.

* Universidad Nacional Autónoma de México, Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Edificio F, p.b., Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco Universidad, Deleg. Coyoacán, México, D.F., c.p. 04510.

Introducción

La Sociedad de Naciones (SDN)¹ sólo estuvo activa durante escasos veinte años y el rotundo fracaso de sus principales protagonistas significó la Segunda Guerra Mundial;

en cambio, la Organización de las Naciones Unidas (ONU)², su sucesora, ya rebasó los seis decenios de vida, sobrevive, más de tres decenios después de que el relajamiento de

tensiones internacionales hubiera culminado el desmantelamiento de la Guerra Fría,³ formalmente como tal, con la Declaración de Helsinki⁴ de 1975, lo que a su vez permitió

¹ Conocida también como Liga de las Naciones, fue creada por el Tratado de Versalles el 28 de junio de 1919, con sede en Ginebra, Suiza, estuvo integrada por un total de 63 países a lo largo de su existencia, entre ellos, México, que se incorporó como miembro el 23 de septiembre de 1931, y se disolvió el 18 de abril de 1946 al ser substituida por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). *El Pacto de la Sociedad de Naciones*, su documento constitutivo, entró en vigor el 10 de enero de 1920, al mismo tiempo que el Tratado de Versalles y del cual formó la parte I, disponiendo como fin expreso de la SDN: "Promover la cooperación internacional y lograr la paz y seguridad internacional, por la aceptación de la obligación de no recurrir a la guerra, por la prescripción de relaciones abiertas, justas y honorables entre las naciones, por el firme establecimiento del entendimiento del derecho internacional como la actual regla de conducta entre los gobiernos, y por el mantenimiento de la justicia y un escrupuloso respeto de todas las obligaciones contraídas mediante tratados en los tratos de los pueblos organizados mutuamente". *Vid.* Louis L Snyder, "The Covenant of the League of Nations, 1919", *Fifty major documents of the twentieth century*, New Jersey, Van Nostrand, Princeton, 1955, p. 31.

² El documento fundacional de la ONU, la *Carta de las Naciones Unidas*, fue adoptado por unanimidad el 25 de junio de 1945 y firmado al día siguiente por los 50 países participantes; a ellos, se agregaría Polonia, cuyo gobierno, formado un día después, firmaría el 15 de octubre siguiente. De esta manera, al término de la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Organización internacional (Conferencia de San Francisco)*, la nueva organización mundial estuvo integrada por 51 miembros originales. La *Carta* se encuentra en vigor desde el 24 de octubre de 1945, después de haber sido ratificada por los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad y la mayoría de los demás signatarios, y en la actualidad, al 1° de septiembre de 2005, cuenta con 191 Estados miembros, desde la admisión de Timor del este el 27 de septiembre de 2002. *Vid.* Organisation des Nations Unies (ONU), *L'ONU pour tous XX*, New York, Nations Unies, Service de l'Information, 1968, p. 10; United Nation Organization (UNO), "Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice", *Multilateral treaties deposited with the Secretary-General, Status as at 31 december 2004*, New York, United Nations, Vol. I, February 2005, pp. 3-9; Edmundo Hernández-Vela Salgado, "Carta de las Naciones Unidas", en *Enciclopedia de Relaciones Internacionales*, séptima edición, México, Editorial Porrúa, s/f, Vol. I.

Cabe recordar que México depositó su ratificación el 7 de noviembre de 1945. *Vid.* Secretaría de Relaciones Exteriores, *Tratados multilaterales vigentes*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1977, p. 20; Senado de la República, "Carta de las Naciones Unidas", *Tratados ratificados y Convenios Ejecutivos celebrados por México, México*, Senado de la República, Tomo IX (1943-1946), 1972, p. 337

A su vez, la Carta de las Naciones Unidas o Carta de San Francisco estipula, clara y firmemente, los propósitos y principios de la ONU en el tenor siguiente: 1. Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz; 2. Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal; 3. Realizar la cooperación en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión; y 4. Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes. *Vid.* Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Carta de las Naciones Unidas*, Nueva York, Naciones Unidas, Departamento de Información Pública, 1998, pp. 5-6

³ Situación, atmósfera o ambiente que prevaleció en la *sociedad internacional* en la segunda postguerra, desde 1946, con el reconocimiento de la caída de la *Cortina de acero*, hasta la *Declaración de Helsinki* en 1975 cuando se puede considerar completado su desmantelamiento progresivo iniciado en 1962 durante la *Crisis de los cohetes en Cuba*. *Vid.* E. Hernández-Vela, "Guerra Fría, La", en *Diccionario de Política Internacional*, sexta edición, México, Editorial Porrúa, 2002, Vol. I, pp. 540-542.

⁴ Así se conoce a la primera parte del *Acta Final*, denominada *Cuestiones relativas a la seguridad en Europa, de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE)*, celebrada en Helsinki, Finlandia, y firmada el 1° de agosto de 1975 por 35 Estados

que tres lustros más tarde, casi por arte de magia, la implosión de Unión Soviética en los últimos días de 1991 significara el desvanecimiento si-multáneo de la pugna ideológico-política entre el Este y el Oeste y del peligro latente de una nueva conflagración mundial, pero sin que éste desapareciera por completo ni ninguno de estos actos hubiera tenido lugar como resultado determinante de la acción de la ONU, sino prácticamente al margen de ella.

Es obvio que con estos importantes cambios en el orden internacional, aunque tardíos y con un valor actual más de forma que de fondo, se ha abierto una excelente oportunidad para que la sociedad internacional reclame y permita que la organización mundial desempeñe real y efectivamente la función que se pretendió asignarle desde su creación: ser garante de la paz y la seguridad internacionales.

La estructura paralela, pero realmente superpuesta a las Naciones Unidas, que al término de la segunda contienda mundial construyó y

rigió la bipolaridad soviético-estadounidense sobre sus respectivos "bloques" ideológico-político-económicos, el socialista y el capitalista, el Este y el Oeste, supuestamente irreconciliables, sucumbió los últimos días de 1991; y si aún persiste en cierta forma, en su dimensión militar y armamentística, la entente hegemónica que se cultivó entre Estados Unidos y Unión Soviética, ahora substituida por Rusia, conforme avanzaba el relajamiento de tensiones y se desmantelaba la Guerra Fría, esta relación ya no debería constituir un obstáculo para que la ONU asuma progresiva pero prontamente sus funciones, en la medida en que la propia sociedad internacional lo propicie y estimule, desechando las acciones unilaterales o de pequeños grupos de países a partir de sus exclusivas percepciones de la realidad internacional y particulares intereses en las cuestiones que en ella se debaten cotidianamente.

La importancia y el peso que la Organización de las Naciones Unidas

y todo su Sistema es un tema crucial y fuente de permanente preocupación mundial, por lo que consideramos de esencial importancia el que nos sigamos ocupando de él con el ánimo de aportar ideas y sugerencias que puedan ser de utilidad, aunque hasta ahora sea evidente que no se han tomado en cuenta⁵ los resultados de numerosos análisis que subrayan la necesidad de revalorar el papel conductor de la ONU, que se han ido multiplicando en todo el mundo conforme se han incrementado y ha crecido la gravedad de los problemas y desafíos de la sociedad internacional en el inicio de un nuevo milenio, especialmente en cuanto a la cabal satisfacción de las demandas relativas a la paz y la seguridad internacionales y los derechos humanos, así como a la imperiosa necesidad de atacar las causas socioeconómicas de los múltiples trastornos, la desigualdad, la pobreza y marginación, la injusticia y la inestabilidad que aquejan al mundo.

Consideremos algunos aspectos:

(todos los países europeos, excepto Albania, además de Canadá y Estados Unidos): Austria; Bélgica; Bulgaria; Canadá; Ciudad del Vaticano; Checoslovaquia; Chipre; Dinamarca; España; Estados Unidos; Finlandia; Francia; Grecia; Holanda; Hungría; Irlanda; Islandia; Italia; Liechtenstein; Luxemburgo; Malta; Mónaco; Noruega; Polonia; Portugal; Reino Unido; República Democrática de Alemania; República Federal de Alemania; Rumania; San Marino; Suecia; Suiza; Turquía; Unión Soviética y Yugoslavia. Vid. E. Hernández-Vela, "Helsinki, Declaración de", en *Diccionario...*, op. cit., pp. 543-547.

Al aprobar el *Acta Final*, después de 22 meses de arduas y complejas negociaciones, y especialmente en lo concerniente a la *Declaración sobre los principios que guían las relaciones entre los Estados Participantes o Declaración de Helsinki*, dichos países se comprometieron políticamente a cumplir un conjunto de principios que constituye un verdadero *código de conducta europeo*: I. *Igualdad soberana, respeto por los derechos inherentes a la soberanía*; II. *Abstención de la amenaza o el uso de la fuerza*; III. *Inviolabilidad de las fronteras*; IV. *Integridad territorial de los Estados*; V. *Arreglo pacífico de controversias*; VI. *No intervención en los asuntos internos*; VII. *Respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluyendo la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia*; VIII. *Igualdad de derechos y autodeterminación de los pueblos*; IX. *Cooperación entre los Estados*; y X. *Cumplimiento de buena fe de las obligaciones conforme al Derecho Internacional*. Vid. United States Congress, "Final Act of European Security Conference. August 1, 1975", *Historic Documents of 1975, Congressional Quarterly*, Washington, United States Congress, 1976, pp. 559-570.

⁵ Brian Urquhart y Erskine Childers, *A world in need of leadership: tomorrow's United Nations — a fresh appraisal*, Uppsala, Dag Hammarskjöld Foundation, 1996, p. 7.

Mantenimiento de la paz internacional

La responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad, establecida en el artículo 24 de la Carta de las Naciones Unidas,⁶ es la de mantener la paz y la seguridad internacionales debiendo proceder, en el desempeño de estas funciones, de acuerdo con los *Propósitos y principios de las Naciones Unidas* y contando con los poderes que para ello se le otorgan definidos en los capítulos VI (arts. 33 al 38), VII (arts. 39 al 51), VIII (arts. 52 al 54) y XII (arts. 75 al 85) de este mismo documento.

En resumen, las funciones esenciales del Consejo de Seguridad se centran en el arreglo pacífico de controversias, y la acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión. El *Capítulo VII* de la Carta establece las disposiciones básicas en materia de *mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales* que competen a la Organización, una vez que desafortunadamente no ha tenido lugar el *arreglo pacífico de controversias* a que se refiere el *Capítulo VI* de la misma, y el *Capítulo VIII* extiende la acción de la Organización en esta materia a los acuerdos u organismos regionales.

A pesar de lo estipulado en el párrafo 2 del artículo 24, referente a proceder de acuerdo con los propósitos y principios de las Naciones Unidas, en lo tocante a las funciones y los poderes del Consejo de Seguridad se tiene una concepción estrecha de la paz y la seguridad internacionales, referidas esencialmente a la ausencia de guerra y al surgimiento de controversias susceptibles de desencadenar un conflicto militar y, por lo tanto, centrada en el militarismo y los armamentos.

Sin embargo, un concepto lúcido y coherente de paz y seguridad internacionales debería incluir, en una percepción amplia, otras cuestiones esenciales como los recursos, incluyendo los estratégicos; el desarrollo en todas sus dimensiones y ámbitos, incluyendo el durable y el social; el régimen de derecho, incluida la protección de los derechos humanos en todas sus modalidades; las comunicaciones; la preservación del entorno y la biodiversidad, etcétera.

A fin de cumplir con su función esencial, el Consejo de Seguridad lleva a cabo las operaciones de las Naciones Unidas de manteni-

miento de la paz⁷ que son medidas temporales de responsabilidad colectiva destinadas a promover la solución de controversias o conflictos entre las naciones y a mantener la paz y la seguridad internacionales con el consentimiento de las partes involucradas. Estas operaciones, que son de carácter eminentemente defensivo aunque pueden implicar el mínimo uso de la fuerza, son aplicadas con la participación de contingentes de personal militar, policial y civil y sufragadas con el apoyo financiero prorrateado así como con contribuciones voluntarias de los Estados miembros de la Organización.

Las *operaciones de mantenimiento de la paz* propiamente dichas se dividen en *Fuerzas de Mantenimiento de la Paz* y *Misiones de Observación*. Aunque su naturaleza y sus funciones tienden a ser menos diferenciadas cada día, las tareas hasta ahora desempeñadas por ellas han sido, esencialmente, la supervisión de acuerdos de cese de fuego; la concertación de treguas; el retiro de tropas extranjeras; la desmovilización de combatientes y su desarme; el retorno de las personas desplazadas; la observación

⁶ Que, a la letra, dice: 1. A fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, sus Miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad. 2. En el desempeño de estas funciones, el Consejo de Seguridad procederá de acuerdo con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas. Los poderes otorgados al Consejo de Seguridad para el desempeño de dichas funciones quedan definidos en los Capítulos VI, VII, VIII y XII. 3. El Consejo de Seguridad presentará a la Asamblea General para su consideración informes anuales y, cuando fuere necesario, informes especiales. Vid. ONU, Carta de las Naciones Unidas..., op. cit., pp. 20-21.

⁷ United Nations Organization, *UN Peacekeeping Operations 2005*, New York, United Nations, 2005. Vid. E. Hernández-Vela, "Operaciones de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz", en *Diccionario de Política Internacional*, sexta edición, México, Editorial Porrúa, 2002, Vol. II, pp. 756-804.

militar; la ayuda a la policía civil; el control de las zonas desmilitarizadas; la verificación del respeto a los derechos humanos; la asistencia humanitaria; la supervisión de la transición de gobiernos mediante elecciones multipartidistas; la vigilancia de la celebración de elecciones y *referenda*; la limpieza de campos minados;⁸ la cooperación con las organizaciones regionales, incluyendo despliegues conjuntos y, más recientemente, ayuda pronta en casos de crisis.

Asimismo, el Secretario General de las Naciones Unidas, ha denominado⁹ *misiones políticas y de consolidación de la paz* a las acciones que se emprenden después de los conflictos con el objeto prevenir su reaparición y crear las condiciones necesarias para que las sociedades asoladas por la *guerra*

alcancen una *paz* duradera, y se efectúan bajo la autoridad de la Asamblea General de las Naciones Unidas por medio de Oficinas de los Representantes Especiales del Secretario General, que funcionan generalmente en los países donde han concluido sus actividades las *operaciones de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz*.

Desde 1948 hasta la actualidad¹⁰ las Naciones Unidas han desarrollado un total de 62 *operaciones de mantenimiento de la paz* (incluyendo la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Sudáfrica (MONUSA) y la Misión de las Naciones Unidas en El Salvador (MINUSAL), que no figuran en los registros oficiales).

De ellas, 46 se han concluido (incluyendo a la MONUSA): 16 en África (incluyendo a la MONUSA),

10 en América (incluyendo a la MINUSAL y la Misión de las Naciones Unidas para la Verificación en Guatemala (MINUVGUA)), 14 en Asia y el Pacífico (comprendiendo 6 efectuadas en la región de Asia Sudoccidental u Oriente Medio y 2 en el Pacífico) y 7 en Europa. Otras 17 se encuentran en curso (incluyendo a la MINUSAL): 8 en África, 2 en América (incluyendo a la MINUSAL), 4 en Asia y el Pacífico —de las cuales 3 se efectúan en Asia Sudoccidental y norte de África y 1 en el Pacífico— y 3 en Europa.

Además, desde 1993 funcionan 15 *misiones políticas y de consolidación de la paz*, 8 de las cuales están en África, 1 en Centroamérica y 6 en Asia, incluyendo en éstas 2 en el llamado Medio Oriente y 1 en el Pacífico.



Evaluación del papel de las Naciones Unidas

Esta tiene que hacerse en el contexto del orden internacional de la segunda postguerra y su evolución al principio del tercer milenio

Es indudable que no se pueden desconocer las características y condiciones actuales de la sociedad

internacional, sobre todo a raíz de los importantes acontecimientos suscitados por la implantación del neoliberalismo desde los primeros años setenta del siglo pasado, los significativos cambios sufridos por una de las dos superpotencias mun-

diales, y el impulso de la globalización y la mundialización en el último decenio del siglo pasado.

Los trascendentales sucesos que al inicio del siglo XXI se encuentran en pleno desarrollo implican una mayor celeridad en la transfor-

⁸ Ver *Minas terrestres antipersonales (MTA)* en *ibid.*

⁹ Kofi Atta Annan, *Prevención de la Guerra y los desastres: un desafío mundial que va en aumento. Memoria anual sobre la labor de la Organización 1999*, Nueva York, Naciones Unidas, Departamento de Información Pública, 1999, pp. 38-39

¹⁰ Al 30 de septiembre de 2004. *Vid.*, UNO, *UN Peacekeeping Operations...*, *op. cit.*, 1 octubre 2004, y UNO, *UN Peacekeeping Operations...*, Background Note: 1 de octubre del 2004, *Document DPI/1634/Rev.17-1*.

mación de la sociedad internacional; sin embargo, estos procesos y sucesos asombrosos e inusuales no han sido analizados y comprendidos cabalmente, ni mucho menos están siendo aprovechados en toda su magnitud y significado para iniciar mejor preparados el tercer milenio.

El papel aparentemente protagónico desempeñado por la Organización de las Naciones Unidas en relación a la llamada primera "guerra" del Golfo Pérsico (1990-1991), que opacó una meritoria acción emprendida por la organización unos cuantos meses antes respecto a la independencia de Namibia, la puso nuevamente en la palestra¹¹. En aquel momento fue claro que de no responder a las expectativas que habían despertado, las Naciones Unidas permanecerían en la vida vegetativa en la que casi habían estado inmersas al menos durante las dos décadas anteriores, desperdiciando una excelente oportunidad de asumir una posición autónoma activa de vanguardia.

Transcurrida una década más, a raíz del gravísimo atentado que causó el derrumbe de las torres gemelas en la ciudad de Nueva York el 11 de septiembre del 2001,

adjudicado apresuradamente por el gobierno norteamericano a un grupo terrorista islámico al que, con un inusitado fervor patrioterico le declaró la guerra en todo el mundo hasta su total destrucción, y yendo aún más lejos, en absoluta sinrazón, con la decisión del Presidente George Walker Bush, al amparo de su "doctrina" de acción anticipatoria (*preemptive action*)¹² de declarar la "guerra mundial contra el *terrorismo*".¹³

La novedosa "estrategia" le permite al gobierno estadounidense actuar militarmente, anticipándose al peligro implícito, contra cualquier persona, grupo o país del que se tema, sospeche o suponga que pudiera estar planeando una acción o un ataque con armas de destrucción masiva contra Estados Unidos¹⁴ aunque no exista evidencia alguna de la inminencia del ataque.¹⁵ La nueva cruzada se inició en Afganistán y continúa hoy día en Irak.

Esta conducta insensata implica destruir a todo aquel que sea señalado como potencial enemigo, en contra de la opinión pública mundial ampliamente manifestada, incluso en Estados Unidos, así como de la autoridad del Consejo

de Seguridad de las Naciones Unidas, que había empezado a tratar la cuestión de manera acertada, utilizando los medios apropiados a su alcance, como el de las inspecciones *in situ* de los funcionarios del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), que nunca encontraron evidencia alguna que incriminara al gobierno Iraquí según las acusaciones estadounidenses basadas en información de sus "infalibles" servicios de espionaje.

Si bien el belicismo de la administración Bush ha sido severamente criticado en todo el mundo ningún gobierno, sin embargo, se ha atrevido seriamente a oponérsele por temor a represalias. Tan es así que la comunidad internacional le ha apostado mejor a la resignación y, en algunos casos, al convencimiento de que el gobierno estadounidense, a pesar de la confesa urdimbre de información falsa en la que amparó su agresión contra un pueblo inerte, actuó de buena fe y por una buena causa salvando al mundo de un terrible dictador, enviado del mal.¹⁶

Tal es el caso también del propio Consejo de Seguridad cuyos miembros permanentes, inicialmente opositores a la política agresiva

¹¹ Vgr. Richard Falk, "Questioning the UN Mandate in the Gulf", en *IFDA Dossier*, Nyon, n° 81, abril-junio de 1991, pp. 81-88.

¹² Vid. E. Hernández-Vela, "Bush, Doctrina", en *Enciclopedia de...*, *op. cit.* y Massimo Calabresi y Mark Thompson, "Strike first, explain yourself later. Bush's new military doctrine might make sense-if anyone knew what it meant", *Time*, n°1, vol. 160, 1° de julio del 2002, p. 17.

¹³ Donald Henry Rumsfeld, "Testimony by Secretary of Defense at Subcommittee of Senate Appropriations Committee", 21 de mayo del 2002.

¹⁴ George Walker Bush, *State of the Union Address*, Washington, The White House, Office of the Press Secretary, January 29, 2002.

¹⁵ Ian Anthony, Alyson J.K. Bailes, Shannon N. Kile y Zdzislaw Lachowski, "The Euro-Atlantic and global security", en *SIPRI Yearbook 2003. Armaments, Disarmament and International Security*, Stockholm International Peace Research Institute, Oxford University Press, 2003, p. 49

¹⁶ Hay que remarcar que, hasta ahora, el atentado no ha sido enteramente aclarado; inclusive se ha desechado sospechosamente, sin una apropiada investigación, cualquier participación proveniente del interior del propio gobierno estadounidense que, a la

norteamericana, han reconsiderado su posición y llegado a respaldar la "reconstrucción" de Afganistán e Irak. En un marco de cinismo que campea hoy por hoy en la comunidad internacional, se "conmina" a los "ex" enemigos a vivir según los parámetros de la "democracia estadounidense", a adoptar el neoliberalismo mercantilista y a someterse a la justicia maniquea de su "salvador". Para los vencidos no hay tribunales internacionales que los puedan defender, —aunque sí se habilitan tanto juzgados locales como estadounidenses, alejados del alcance del derecho internacional, para sancionarlos y sentenciarlos (Guantánamo); para los que se resistan a la ocupación, o parezca o más bien se suponga que lo hacen, serán tratados como terroristas y por lo tanto les depara la muerte.

También es indudable que no me refiero a que el organismo propiamente dicho, independientemente de los países que lo componen, decida y efectúe las medidas apropiadas para el caso, ya que éste no es autónomo y, por lo tanto, no puede ser y hacer más que lo que los gobiernos de los Estados miembros quieran y estén dispuestos a acometer. Exactamente como sucedió con su predecesora, la Sociedad de las Naciones (SDN), y acontecerá con cualquier otra institución venidera.

Es por ello aún más importante tomar conciencia de que en la sociedad internacional sigue prevaleciendo el poder sobre el derecho, a pesar de los indudables pero muy lentos avances de éste, cuya eficiencia y efectividad son incansablemente rebasadas o utilizadas por aquél, al que no se puede dejar actuar libre e impunemente, ya que siempre será en perjuicio de los países menos fuertes y avanzados.

Sin duda alguna la sociedad internacional actual requiere de una más vigorosa y dinámica organización mundial, pero que también sea más democrática y plural, en la que puedan realmente participar todos sus miembros por igual, compartiendo las responsabilidades y los beneficios, para encaminarla firmemente, mediante la sinergia de los esfuerzos de todos los países, hacia la construcción de una sociedad más igualitaria, justa y avanzada, en la que no tengan cabida ni el poder y la hegemonía, ni la opulencia o la miseria.

La Organización de las Naciones Unidas ha vivido una etapa en la que sólo se ha podido cumplir con el primer objetivo de su creación por las principales potencias aliadas durante la Segunda Guerra Mundial, tal vez el más importante en aquellos momentos y los inmediatos, evitar el estallido de una nueva

guerra mundial a causa del enfrentamiento militar de las superpotencias emergentes. De cualquier manera ésta no ha sido sino una consecución parcial, ya que el "flagelo de la guerra" ha seguido rondando por casi todas las latitudes del planeta, causando en más de 200 conflictos militares enormes estragos en vidas y recursos, si bien de manera restringida y desperdigada.

Al impedir la Tercera Guerra Mundial se ha mantenido la supervivencia de la humanidad, pero de manera muy precaria, ya que el deterioro de la biosfera, causado en gran parte como resultado de lo que consideramos el "progreso" o sus consecuencias: los graves y en la mayoría de los casos irreparables perjuicios a la biodiversidad y el medio ambiente, el agujero en la capa de ozono, el efecto de invernadero, la lluvia ácida, las incontables formas de contaminación terrestre, marina y aérea, etcétera, junto con el armamentismo y las nuevas o recurrentes plagas que asolan permanentemente la Tierra, es tan alarmante que significa un altísimo riesgo para toda forma de vida, tanto o más que la equivalente amenaza de aniquilación por armas nucleares u otros artefactos de destrucción masiva. Frente a estos fenómenos,

postre, ha resultado el único beneficiado, distraendo muy eficazmente a la opinión pública nacional e institucional, pues de ilegítimo pasó a ser patriota y firme defensor del honor y el suelo nacionales. Con esta empresa, convirtió en rehén a su propio pueblo que debe contribuir a los gastos militares formales de su actual centurión que se han elevado durante su "administración" a cerca de 450,000 millones de dólares anuales. La Oficina de Presupuestos del Congreso calcula que el costo aproximado hasta ahora de las campañas estadounidenses en Afganistán, desde fines de 2001, e Irak, desde marzo de 2003, han consumido más de 320,000 millones de dólares y que, con lo que el Sr. Bush pretende gastar este año (2006) en ambos países, esa cifra se elevará a 440,000 millones. Una parte substancial de estos recursos ha sido asignada a empresas estadounidenses ligadas con los negocios de las familias del presidente y sus principales colaboradores para lo que ellos llaman la "reconstrucción" de Irak.

la ONU debiera también ser el garante de soluciones integrales, conjuntas, no parciales ni aisladas, de aplicación inmediata.

Las grandes potencias han usado, desdeñado y hasta castigado a la Organización en función del servicio que ha podido prestar a sus particulares intereses. Ha sido tribuna ideológica, terreno para la subversión, la extorsión y el espionaje, así como también campo de lances, escarceos y acuerdos. Desgraciada pero lógicamente se han cuidado de mantener sus principales negociaciones al margen de las Naciones Unidas, actuando primero individualmente y luego en forma colectiva, y dejando en algunas ocasiones que la continuación de cierta parte del trabajo se efectúe en la Organización.

Baste recordar que a partir de la *Crisis de los cohetes* en Cuba, en octubre de 1962, se empezó a desarrollar la entente hegemónica o entendimiento norteamericano-soviético del que se derivaron los primeros acuerdos de control de armas y desarme.¹⁷

Desde 1971, cuando Estados Unidos perdió el "control" de la Asamblea General y se vio obligado a reconocer al régimen de Pekín en detrimento del de Taipei como legítimo representante de China

en los foros internacionales, la superpotencia se agazapó en el Consejo de Seguridad amparada en la utilidad de su veto y, acicateada también por sus ya crecientes problemas económicos que la llevaron a retirar la convertibilidad del dólar en oro, optó por contraer progresivamente sus aportaciones a la institución cuando las líneas generales de ésta se apartaban de las suyas. De esta manera, Estados Unidos pudo seguir ejerciendo su política exterior al margen de la ONU prácticamente hasta que tuvo nuevamente la oportunidad de emplearla como eficaz instrumento en la primera guerra del Golfo, en forma relativamente parecida a como lo había hecho en la guerra de Corea.

Por su lado, la Unión Soviética —a raíz de su lamentable experiencia sufrida en relación a la referida cuestión coreana en 1950 y por haberse ausentado temporalmente de su exclusivo asiento en el Consejo de Seguridad como protesta por el no reconocimiento del régimen de Pekín como el legítimo representante de China— también se aferró con desconfianza a su sillón permanente y a su privilegio de vetar cualquier acción de dicho órgano que le pudiera afectar. Los soviéticos siempre se opusieron a la existencia de un Secretario

General de la ONU fuerte y poderoso al tiempo que competían con su archi enemigo por la obtención del mayor número posible de asientos dentro de la burocracia y la administración del organismo internacional. Aunque ha dado muestras de su creciente interés por los asuntos mundiales y en especial por las Naciones Unidas, Rusia, su sucesora, ha estado demasiado ocupada con sus graves y complejos problemas (derivados de la implosión de la Unión Soviética, de la disolución del pacto federal, de la escisión de sus repúblicas, de un primer gobierno caótico, negligente y omiso, así como de la conversión de su economía centralizada y planificada a una economía de libre mercado); aunque ya ha dado muestras de su creciente interés por los asuntos mundiales y en especial por las Naciones Unidas.

Para los países en desarrollo, en cambio, la ONU sólo ha podido ser un limitado foro de lucha casi siempre desigual, desventajosa y estéril, en el que con escasas excepciones han tratado esperanzadora pero vanamente de hacer valer frente a los países industrializados sus reivindicaciones en todas las esferas; así como una muy tentadora tribuna para la catarsis de sus plañideras lamentaciones y

¹⁷ En el plano multilateral, se firmaron el Tratado de Moscú de 1963, que proscibía parcialmente las pruebas nucleares; el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares de 1968; el tratado que prohíbe el emplazamiento de armas nucleares u otras armas de destrucción en masa en el fondo de los mares y océanos y su subsuelo de 1971 y los tratados que establecen la misma prohibición en el espacio exterior, la Luna y demás cuerpos celestes de 1967 y 1979, entre otros. A nivel bilateral —Washington-Moscú— se llevaron a cabo las pláticas sobre la limitación de las armas estratégicas (PLAE I y II), después substituidas por las pláticas para la reducción de las armas estratégicas (PRAE I y II y, actualmente, por las reducciones estratégicas ofensivas), con resultados alentadores y las relativas al desmantelamiento de los cohetes de alcance intermedio y corto en Europa así como las derivadas del proceso de relajamiento de las tensiones internacionales que llevarían directamente a la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) en 1973 cuyo punto de partida convencional es el Acta Final de Helsinki, de 1975.

tribulaciones. Los países desarrollados los han mediatizado en cumplimiento de sus intereses o, cuando menos, han neutralizado sus tibios y aislados o desordenados esfuerzos por resistir la subyugación y

el dominio; además, con no poca frecuencia se han enfrentado entre ellos mismos, ya sea para atacar y escarnecer, por cuenta de sus antiguas o nuevas metrópolis, a los que digna y valientemente se atre-

ven a oponer a los poderosos y defender sus derechos, o para obtener los costosos mendrugos que les arrojan de vez en cuando sus antiguas o nuevas metrópolis.



Retos y responsabilidades de la Organización de las Naciones Unidas

Así, desde el fin del penúltimo decenio del siglo pasado, con los primeros acontecimientos en Europa que estremecieron al mundo, muchos pensadores, aunque al parecer no tantos como las personas que, principalmente en los países en desarrollo, alardearon y hasta festejaron el falso triunfo del capitalismo sobre el socialismo, consideraron que había llegado el momento de que la Organización mundial, la ONU, aprovechara el momento para asumir un papel protagónico en el diseño y reestructuración de un nuevo orden mundial; de esta situación se deriva una creciente incertidumbre y desconfianza de la mayoría de los pueblos del planeta, los postergados, conforme se frustran sus esperanzas de que los cambios del entorno mundial les fueran favorables y propiciaran que hubiera congruencia entre los propósitos y principios de las Naciones Unidas y sus acciones y resultados.

En los albores del tercer milenio la problemática mundial se ha generalizado, haciéndose cada vez

más grave, compleja e intrincada, compartida tanto por los individuos y las naciones como por las sociedades nacionales e internacional y afectando prácticamente todos los ámbitos posibles. En ella destacan la degradación acelerada de la biosfera, las condiciones del desarrollo humano y la calidad de la vida misma; el pronunciamiento y exacerbación de las desigualdades socioculturales, protagonizadas por la opulencia extrema selectiva frente a la supervivencia infrahumana masiva; pero sobre todo, por la prepotencia y el nepotismo de unos cuantos frente a la marginación, exclusión y hasta anulación de las poblaciones mayoritarias del mundo, componiendo una red maligna que requiere de soluciones integrales, conjuntas, no parciales ni aisladas, de aplicación inmediata.

A pesar de sus crecientes y significativas insuficiencias, está fuera de toda duda que lo que se requiere y reclama incesantemente es una revisión y reforma a fondo de la ONU y su sistema, y no

su substitución por otro organismo mundial, tarea insensata cuanto inoperante que lo menos que implicaría sería soslayar o desconocer sus logros, del objetivo original y algunos avances parciales de sus metas declaradas, así como dessecar la valiosa infraestructura, las enormes potencialidades y experiencia de una institución que tiene más de medio siglo de existencia y embarcarse en un camino más complejo, azaroso e incierto.

Así, el evitar una guerra entre las superpotencias sigue siendo un objetivo importante pero complementario de sus fines esenciales actuales, ya que si bien en estos seis decenios no se ha desatado la Tercera Guerra Mundial, objetivo y razón vital de su creación, el resto de los objetivos de las Naciones Unidas, que se encuentran clara y firmemente enunciados en su Carta constitutiva,¹⁸ no han rebasado el ámbito retórico y demagógico, sino en contados y limitados casos. Eso debe cambiar.

¹⁸ ONU, *Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*, Nueva York, Naciones Unidas, 1974, pp. 1-2 y 34-35.

La reforma de las Naciones Unidas, en especial del Consejo de Seguridad (CS)¹⁹

La imprescindible y ya imposter-gable reforma de la ONU, en cumplimiento de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 109 de la Carta de las Naciones Unidas,²⁰ debe partir de un verdadero *plan maestro* y ser un proceso progresivo en un orden de prioridades establecido de acuerdo a criterios de urgencia, políticos, estructurales y funcionales combinados apropiada y convenientemente. Aunque el proceso de reforma fue iniciado hace más de dos lustros por el entonces Secretario General, Boutros Boutros-Ghali, los continuos desacuerdos entre Estados Unidos y Rusia en relación a la cuestión del ejercicio del poder en la organización y la constitución del Consejo de Seguridad, —especialmente respecto a cuántos y cuáles países serían nuevos miembros permanentes del mismo y si gozarían también del derecho de veto— lo han mantenido empan-tanado.

Toda reforma deberá contemplar a la ONU no sólo como garante de la acción colectiva para mantener la paz y la seguridad internacionales —sus actividades tradicionales— sino muy especialmente como agente promotor del desarrollo económico y social de todos los pueblos del mundo, dirigiendo sus principales esfuerzos para erradicar las causas de la severa problemática mundial desde sus orígenes y no sólo a tratar de aliviar temporalmente algunos de sus síntomas o retardar su avance. Solamente así la ONU podrá, finalmente, preparar el terreno para el cultivo de una sociedad internacional sana y próspera.

Es por ello necesario destacar que el valor del trabajo político, económico y social que se lleva al cabo en todo el sistema de las Naciones Unidas²¹ tiene un costo aproximado de dos dólares por cada ser humano de la Tierra, y en esa cifra ha decaído en los

últimos años la participación correspondiente a las actividades socioeconómicas, que hasta hace poco se consideraban vitales para toda la sociedad internacional en su conjunto, por lo que si bien estamos de acuerdo en que hay que buscar mayor eficiencia en los esfuerzos de la ONU en sus diversos campos de acción, la mayor parte de las impugnaciones interesadas de sus detractores, encabezados por Estados Unidos, respecto al despilfarro de recursos, no corresponde a la realidad.

Por el contrario, debemos tener en cuenta que falsa e injustamente se critica a la Organización misma por sus limitaciones e ineficiencia, cuando la mayoría de las veces no se le suministran los recursos ni la autoridad adecuados²² para el desempeño de sus funciones regulares ni mucho menos de las encomiendas delicadas y complejas que frecuentemente le son asignadas²³ por Estados Unidos y otros países de-

¹⁹ E. Hernández-Vela, "Las Naciones Unidas en la encrucijada: cambio o regresión", en *Universidad de México*, n° 487, agosto de 1991, pp. 21-26, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

²⁰ Art. 109: 1) *Se podrá celebrar una Conferencia General de los Miembros de las Naciones Unidas con el propósito de revisar esta Carta, en la fecha y lugar que se determinen por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea General y por el voto de cualesquiera nueve miembros del Consejo de Seguridad. Cada Miembro de las Naciones Unidas tendrá un voto en la Conferencia.*

2) *Toda modificación de esta Carta recomendada por el voto de las dos terceras partes de la Conferencia entrará en vigor al ser ratificada de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales, por las dos terceras partes de los Miembros de las Naciones Unidas, incluyendo a todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.*

3) *Si no se hubiere celebrado tal Conferencia antes de la décima reunión anual de la Asamblea General después de entrar en vigor esta Carta, la proposición de convocar tal Conferencia será puesta en la agenda de dicha reunión de la Asamblea General, y la Conferencia será celebrada si así lo decidieren la mayoría de los miembros de la Asamblea General y siete miembros cualesquiera del Consejo de Seguridad.* (N.E.).

²¹ B. Urquhart y E. Childers, *op. cit.*, p. 9.

²² *Idem.*

²³ Al 30 de septiembre de 2000 los Estados adeudaban a las Naciones Unidas un total de 3,000 millones de dólares: 2,500 millones del mantenimiento de la paz, 533 millones del presupuesto regular y 54 millones de los tribunales internacionales. Sólo

sarrollados para cubrir sus propias acciones o inacciones.

Tampoco creemos que sea congruente con la agudización y el crecimiento de la problemática mundial, ni mucho menos conveniente para los resultados que de la ONU se esperan, la reducción, como si se tratara de un Estado cualquiera,²⁴ tanto de su presupuesto en más de un 12%, como de su personal en casi una décima parte, que el Secretario General actual, el Sr. Kofi Annan, ha informado a la Comisión de Finanzas de la Asamblea General que está llevando al cabo.

La Organización mundial definitivamente ya no debe ser un instrumento de las potencias para llevar al cabo sus intereses particulares, ni el compasivo pero insensible foro para la impotente catarsis de la mayoría absoluta de los países miembros.

Este objetivo sólo se puede lograr con la determinación solidaria de los países hasta ahora marginados de la toma de decisiones que obligue a las naciones poderosas a tomar conciencia de los enormes y crecientes riesgos que ellas mismas corren al impedir u obstaculizar los impostergables cambios que requiere el sistema mundial en todas sus dimensiones: política, económica, social e

ideológica; cambios que no sólo beneficien a las grandes potencias internacionales sino que se extiendan a la mayoría de los pueblos del mundo cuyo deterioro progresivo en todos los órdenes de la vida ha ido a la par con el desarrollo del capitalismo ahora en su auge neoliberal.

Es un clamor general que al nuevo orden mundial le corresponda una Organización de las Naciones Unidas más fuerte y efectiva.²⁵

Hasta ahora muy poco se ha avanzado en ese camino. La Guerra Fría se desintegró hace más de tres decenios y la pugna ideológico-político-económica socialismo-capitalismo se desvaneció hace tres lustros; sin embargo, estos acontecimientos, por trascendentales que hayan sido, en poco o nada han beneficiado a los países en desarrollo y, peor aún, la situación de la gran mayoría de ellos continúa deteriorándose sin cesar agregando nuevos problemas a los anteriores a pesar de sus "avances democráticos" en el campo electoral.

En estas circunstancias, la ONU, convenientemente dirigida por personalidades de los países postergados que son del agrado de las superpotencias y sus principales asociados, ha asumido cada vez más firmemente el papel de principal instancia mediatizadora de

las naciones subdesarrolladas. Bajo este papel, no sólo sigue alentando una esperanza conformista en estos países sino que, además, hace pender sobre ellos la amenaza de una creciente injerencia externa en sus asuntos interiores, aduciendo causas de salud pública y razones humanitarias. Las superpotencias, y por extensión los países desarrollados, están fuera de toda sospecha y son prácticamente intocables de frente a esta situación.

La ONU cuenta con autoridad internacional, pero ésta generalmente se diluye sin afectar la de las fuerzas que, como ya se expuso, en cada caso están detrás de sus acciones, y de las cuales también dependen su alcance y resultados. *Vgr.* Operaciones de mantenimiento de la paz, particularmente las emprendidas en Somalia y la ex-Yugoeslavia, así como otras acciones "punitivas" como las aplicadas a Irak.

Es por ello menester que la ONU consolide su propia autoridad, lo que sólo podrá lograr en la medida en que deje de atenerse a la que casi exclusivamente le confieren las grandes potencias. En este punto adquiere singular importancia el simbolismo político asociado al no uso de la fuerza del que depende el mantenimiento de la paz,²⁶

Estados Unidos, que es el mayor deudor, debe las dos terceras partes: 1,930 millones de dólares: 430 millones del presupuesto regular y más de 1,500 millones del mantenimiento de la paz y los tribunales internacionales. *Vid.* UNO, *The UN financial crisis*, New York, United Nations, Department of Public Information, 2000.

²⁴ Iqbal Haji, "Downsizing. Myths and realities", en *South Letter* (magazine of the South Centre, Geneva) n° 27, vol. 4, diciembre de 1996, p. 12.

²⁵ Sweden, *Common responsibility in the 1990's. The Stockholm Initiative on Global security and governance*, Stockholm, Prime Minister Office, 1991, p. 12

²⁶ Brian Urquhart, *A life in peace and war*, p. 248, citado por Joseph Preston Baratta, "The international authority behind peace keeping", en *Peace and the Sciences*, Vol. XXV, septiembre de 1994, p. 19, Viena, International Institute for Peace.

práctica que debía irradiar la sola mención o presencia de la ONU.

En esta materia, que constituye uno de los puntos más graves y hasta reprobables en la mayoría de las operaciones emprendidas bajo la bandera de las Naciones Unidas, es muy evidente que la ONU, a través del Consejo de Seguridad, ha sido utilizada discrecionalmente por Estados Unidos, contando con el apoyo de sus más entusiastas "asociados", para dar apariencia de legitimidad a sus frecuentes incursiones militares y usos de la fuerza contrarios a los fines y propósitos de la organización y desvirtuando las disposiciones y los mecanismos de su Carta constitu-

tiva para la satisfacción de sus intereses y objetivos internacionales particulares.

El estupor, la contrariedad y oposición de muchos pueblos y gente sensata en todo el mundo fueron rápidamente encubiertos por una ola creciente de credulidad y conformismo producida por hábiles e intensivas maniobras publicitarias y propagandísticas de corte maniqueo y alcance universal desplegadas por los mismos jueces y verdugos.

Asimismo, sabemos muy bien que la voluntad política de la Organización depende de la que le transmitan o deleguen sus miembros, debiendo ser la de todos y no

únicamente de algunos de ellos. Tampoco deben incrementarse las desigualdades y discrepancias convirtiendo al Consejo de Seguridad en otro club de países ricos. Por lo mismo, la inducción de tales transformaciones, que debe vencer la comprensible resistencia de las potencias a las que el actual sistema sigue beneficiando y sirviendo, requiere de la más completa y decidida participación de todos sus integrantes, pero muy especialmente de aquellos que están conscientes de su imperiosa necesidad e importancia y capacitados para asumir su responsabilidad con firmeza y determinación.



La reforma del Consejo de Seguridad

La reforma de la ONU tiene en el Consejo de Seguridad su objetivo principal, debiendo entre otras cosas:

- Tender prioritariamente a su democratización y despojarlo de su carácter aristocratizante y discriminatorio; para lo cual se debe: a) establecer un solo tipo de miembros, elegidos periódicamente sin posibilidad de reelección inmediata y liquidando, con ello, la injusta clasificación discriminatoria de sus miembros y b) suprimir el derecho de veto, lo que, para vencer la

segura y decidida oposición de las grandes potencias, podría efectuarse progresiva y selectivamente de acuerdo con un programa y un calendario preestablecidos.

- Ampliar el Consejo con la participación de varios países en desarrollo de mayor presencia y poder relativos como México, India y Sudáfrica, en calidad de miembros permanentes, y no con la inclusión de más países desarrollados, como pretende Estados Unidos con sus protegidos Japón y Alemania, que lo consolidaría como un club de

ricos que representaría aún menos que ahora los intereses de toda la humanidad;

- Implantar un solo tipo de votación por mayoría de nueve votos en cualquier tipo de cuestión, ya fuere de procedimiento o no.
- Establecer una mayor coordinación con la Asamblea General, sobre todo en las cuestiones que requieren obrar pronta y efectivamente.
- Reforzar su obligatoriedad y capacidad de acción en virtud del Capítulo VI de la Carta, relativo al Arreglo pacífico de con-

troversias, imprescindible y con absoluta prioridad, en caso de cualquier controversia o situación que pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

- Establecer con exactitud, en beneficio de las medidas de solución pacífica de controversias, la naturaleza, características, funciones, atribuciones, líneas de mando, etcétera, de las Fuerzas de mantenimiento de la paz, o de Observación, de las Naciones Unidas, ya que si bien es cierto que su actuación desde 1948 ha tenido destellos, por lo menos en los casos de Chipre y Líbano no pudieron evitar la comisión de los hechos cuya presencia trataba de impedir.
- Única y exclusivamente en ocasión del fracaso o la insuficiencia de las medidas de solución pacífica deberán poder aplicarse acciones en cumplimiento de lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta, pero sin permitir a un solo país o grupo de ellos tomar la ley en sus manos; para esto último es necesario suprimir la frase final del primer párrafo del Artículo 48 de la Carta.
- En tal caso, es imperioso también que se precise y aclare definitivamente que cualquier acción de las Naciones Unidas

que implique el uso o amenaza del uso de la fuerza contra algún país, debe ser aplicada gradual y proporcionadamente y, sobre todo, requiere ser emprendida exclusivamente por una Fuerza de las Naciones Unidas, organizada oportunamente y dirigida por el Comité de Estado Mayor, bajo el comando del Consejo de Seguridad en pleno, a cuyo establecimiento se refiere el Artículo 47 de la Carta.

- Es igualmente de fundamental importancia que se asegure el cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 53 de la Carta, respecto a la autorización que requieren del Consejo de Seguridad los organismos regionales que pretenden aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad, con el fin de impedir las acciones punitivas de los países poderosos en contra de aquellos que tratan de resistir a sus presiones y amenazas. *Vgr.* el caso de la Organización de Estados Americanos en la cuestión cubana.
- En el caso particular del sistema de *operaciones* de las Naciones Unidas *de mantenimiento de la paz*, el Secretario General pidió al *Grupo sobre las Operaciones de las Naciones Unidas* —integrado por personas con experiencia en diversos aspectos

de la prevención de conflictos, el mantenimiento y la consolidación de la paz— que evaluara las deficiencias del sistema actual y formulara recomendaciones francas, concretas y realistas para cambiarlo.

Este grupo presentó los resultados tanto en su *Informe*, conocido como *Brahimi*²⁷, como en un conjunto de recomendaciones que se centran más en aspectos operacionales e institucionales que en los de *política y estrategia* (que, a nuestro juicio, son más significativos).

Las recomendaciones del *Informe Brahimi*,²⁸ aprobadas el 4 de diciembre del 2000, se concretan en lo siguiente:

- La imperiosa necesidad de establecer estrategias más eficaces de prevención de conflictos a largo y corto plazo.
- El requerimiento de una doctrina sólida y de mandatos realistas:

----- ● -----
El Grupo está de acuerdo en que el consentimiento de las partes locales, la imparcialidad y el uso de la fuerza sólo en legítima defensa deben ser los principios básicos del mantenimiento de la paz. Sin embargo, la experiencia demuestra que en el contexto de conflictos intraestatales/transnacionales, el consentimiento

²⁷ Por el nombre del presidente del grupo, el Sr. Lakhdar Brahimi, ex ministro de Relaciones Exteriores de Argelia. La cita introductoria del informe reza así: ...[Hacer] *unas Naciones Unidas más eficaces en el futuro... [que] puedan proporcionar una ayuda más sólida a la comunidad [internacional] para alertar de un conflicto y para terminar la violencia (...)* *unas Naciones Unidas que no tengan sólo la voluntad, sino también la habilidad para cumplir con su gran promesa, justificando así, la confianza que han puesto en ella la inmensa mayoría de los seres humanos del planeta.* (N.E.). Vid. ONU; *Informe del Grupo sobre las Operaciones de paz de las Naciones Unidas*, Nueva York, Naciones Unidas, marzo de 2001.

²⁸ *Idem.*

puede manipularse de muchas maneras. La imparcialidad de las operaciones de las Naciones Unidas debe significar por lo tanto adhesión a los principios de la Carta: cuando una parte en un acuerdo de paz viola sus condiciones en forma clara e indiscutible, de seguir tratando a todas las partes de la misma manera, las Naciones Unidas, en el mejor de los casos, caerán en la inoperancia y, en el peor, incurrirán en complicidad. Nada perjudicó más el prestigio y la credibilidad de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en los años

90 que su renuncia a distinguir las víctimas de los agresores.²⁹

- Que se cree una nueva entidad con capacidad de gestión de *información* y análisis estratégico en la Sede.
- El mejoramiento de la orientación y dirección de las misiones.
- La definición de la capacidad de *despliegue rápido* y eficaz.
- Mayor capacidad de la sede para planificar las *operaciones de paz* y prestarles apoyo.

- El establecimiento de equipos de trabajo integrados para la planificación de misiones y la prestación de apoyo.
- Adaptar las *operaciones de paz* a la era de la información.

Estas medidas deben ser combinadas forzosamente con las reformas de la Asamblea General, la Corte Internacional de Justicia y la Secretaría de la ONU, muy específicamente las correspondientes al Secretario General.



La Reforma de la Asamblea General

La reforma de la Asamblea General es vital para el funcionamiento entero de la ONU,³⁰ por lo que ésta deberá incluir:

- La ampliación de sus funciones y poderes, principalmente en lo relativo a su capacidad de decisión, en concordancia con la del Consejo de Seguridad;
- Un papel más decisivo en el nombramiento del Secretario General de la Organización, ya que

la Asamblea General es la que debería elegirlo o, cuando menos podría asumir, llegado el caso, su responsabilidad efectiva de rechazar la asignación recomendada por el Consejo de Seguridad.

- Una mayor capacidad de acción y menos retórica, ya que no solo debe tratar y discutir los asuntos, ni únicamente recibir y considerar los informes de los demás órganos de la ONU.

- La obligatoriedad del cumplimiento de sus decisiones y una mayor autoridad de sus recomendaciones.
- Hacer efectiva la igualdad de todos los miembros de la organización en cualquier circunstancia, jurídica, política, económica y social, así como en todas sus instancias.
- Abandonar la división de cuestiones importantes o no para el sistema de votación.

²⁹ *Idem.*

³⁰ De acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, la *Asamblea General* tiene las siguientes funciones y poderes: Art. 10. La *Asamblea General* podrá discutir cualesquier asuntos o cuestiones dentro de los límites de esta Carta o que se refieran a los poderes y funciones de cualquiera de los órganos creados por esta Carta, y salvo lo dispuesto en el Artículo 12 podrá hacer recomendaciones sobre tales asuntos o cuestiones a los Miembros de las Naciones Unidas o al Consejo de Seguridad o a éste y a aquellos. Art. 11.1. La *Asamblea General* podrá considerar los principios generales de la cooperación en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, incluso los principios que rigen el desarme y la regulación de los armamentos, y podrá también hacer recomendaciones al respecto de tales principios a los Miembros o al Consejo de Seguridad o a éste y a aquellos. Art. 11.2. La *Asamblea General* podrá discutir toda cuestión relativa al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales que presente a su consideración cualquier Miembro de las Naciones Unidas o el Consejo de Seguridad, o que un Estado que no es Miembro de las

La reforma de la Corte Internacional de Justicia

- Reforzar su apego irrestricto al Derecho Internacional en todas sus corrientes y escuelas.
- Implantar su jurisdicción obligatoria para todos los miembros de la Organización de las Naciones Unidas, incluyendo lo relativo a las opiniones consultivas.
- Asegurar la mejor representatividad de todos los Estados y sistemas jurídicos, mediante un mecanismo de elección de sus integrantes mas adecuado.
- Que el Consejo de Seguridad apoye y vigile apropiadamente la ejecución de sus decisiones, para lograr que su acción sea más decisiva en lo concerniente al Arreglo pacífico de controversias, estipulado en el Capítulo

VI de la Carta, sin restricción exclusiva a las de orden expresamente jurídico.

- Establecer un sistema coherente de sanciones aplicables a los países que no cumplan los fallos de la Corte.
- Reforzar el apego irrestricto al derecho internacional, en todas sus corrientes y escuelas, será esencial para construir un verdadero e igualitario nuevo orden internacional. En este marco, se deberá implantar la obligatoriedad de la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia para todos los miembros de la Organización de las Naciones Unidas, incluyendo lo relativo a las opiniones consultivas. Al

respecto, el Consejo de Seguridad deberá apoyar y vigilar apropiadamente la ejecución de sus decisiones para lograr que su acción sea más decisiva en lo concerniente al arreglo pacífico de controversias sin restricción exclusiva a las de orden expresamente jurídico.

- De igual manera, se tendrá que equiparar la representatividad de todos los Estados y sistemas jurídicos mediante un mecanismo de elección de sus integrantes que resulte más justo que el que actualmente funciona y establecer un sistema coherente de sanciones aplicables a los países que no cumplan los fallos de la corte.



Naciones Unidas presente de conformidad con el Artículo 35, párrafo 2, y salvo lo dispuesto en el Artículo 12, podrá hacer recomendaciones acerca de tales cuestiones al estado o Estados interesados o al Consejo de Seguridad o a éste y a aquellos. Toda cuestión de esta naturaleza con respecto a la cual se requiera acción será referida al Consejo de Seguridad por la Asamblea General antes o después de discutirla. Art. 11.3. La Asamblea General podrá llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia situaciones susceptibles de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales. Art. 11.4. Los poderes de la Asamblea General enumerados en este Artículo no limitarán el alcance general del Artículo 10. Art. 12.1. Mientras el Consejo de Seguridad esté desempeñando las funciones que le asigna esta Carta con respecto a una controversia o situación, la Asamblea General no hará recomendación alguna sobre tal controversia o situación, a no ser que lo solicite el Consejo de Seguridad. Art. 12.2. El Secretario General, con el consentimiento del Consejo de Seguridad, informará a la Asamblea General, en cada período de sesiones, sobre todo asunto relativo al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales que estuviese tratando el Consejo de Seguridad, e informará asimismo a la Asamblea General, o a los Miembros de las Naciones Unidas si la Asamblea no estuviese reunida, tan pronto como el Consejo de Seguridad cese de tratar dichos asuntos. Art. 13.1. La Asamblea General promoverá estudios y hará recomendaciones para los fines siguientes: a) Fomentar la cooperación internacional en el campo político e impulsar el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación; b) fomentar la cooperación internacional en materias de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario y ayudar a hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión. Art. 13.2. Los demás poderes, responsabilidades y funciones de la Asamblea General con relación a los asuntos que se mencionan en el inciso b del párrafo 1 precedente quedan enumerados en los Capítulos IX y X. Art. 14. Salvo lo dispuesto en el Artículo 12, la Asamblea General podrá recomendar medidas para el arreglo pacífico de cualesquiera situaciones, sea cual fuere su origen, que a juicio de la Asamblea puedan perjudicar el bienestar general o las relaciones amistosas entre naciones, incluso las situaciones resultantes de una violación de las disposiciones de esta Carta que enuncian los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas. Art. 15.1. La Asamblea General recibirá y considerará informes anuales y especiales del Consejo

La reforma de la Secretaría

En este rubro, la principal de las reformas tendría que ver con el papel y el desempeño del propio Secretario General, sobre todo a la luz de la muy controvertida actuación del actual jefe ejecutivo de la ONU durante los acontecimientos en el Golfo Pérsico y otros posteriores así como por el siempre amañado y difícil proceso de sustitución del mismo.

Es interesante aquí referir las generalizaciones que se pueden hacer sobre el desempeño ideal del cargo de Secretario General,³¹ que muestran fielmente cuán complejo y difícil resulta tan elevado cargo, así como la enorme importancia y trascendencia de que la elección recaiga en la persona más idónea. El Secretario General debería, al mismo tiempo, contar con la confianza de los gobiernos y ser una inspiración para los

pueblos del mundo; ser asistido por un equipo brillante, coherente y progresista procedente de diferentes disciplinas; ser un dirigente atrevido, un maestro de la delegación organizada y un diplomático prudente; ser independiente y no tener miedo, cuando fuese necesario, de incomodar a una superpotencia o a un grupo numeroso de Estados miembros; estar profundamente comprometido con la erradicación de la pobreza; saber cuándo adoptar iniciativas y cuándo mantenerse en reserva; generar nuevas ideas y ser receptivo a ellas y capaz de seguirlas; ser el principal mediador e intermediario honesto del mundo en las controversias entre gobiernos, etcétera. Aunque el cargo dispone de muy poco poder real, brinda enormes posibilidades de ejercer influencia.

Por ello, es imprescindible que se respalde su investidura y se especifique en la Carta de las Naciones Unidas su carácter político y administrativo preeminente de manera que cuente con la mayor autonomía y libertad posibles y pueda ejercer un papel más dinámico, constructivo y decisivo como director y coordinador de toda la organización, incluyendo a los organismos especializados;

Además, su elección tendría que ser producto de procedimientos claramente definidos, especificados y programados por medio de una Comisión *ad hoc* de búsqueda de candidatos que impida que la influencia de las potencias comprometa su autonomía al tiempo que asegure la igual representatividad de todos los países miembros, grandes y pequeños, desarrollados y en desarrollo. En relación a la dura-

de Seguridad. Estos informes comprenderán una relación de las medidas que el Consejo de Seguridad haya decidido aplicar o haya aplicado para mantener la paz y la seguridad internacionales. Art. 15.2. La Asamblea General recibirá y considerará informes de los demás órganos de las Naciones Unidas. Art. 16. La Asamblea General desempeñará, con respecto al régimen internacional de administración fiduciaria, las funciones que se le atribuyen conforme a los Capítulos XII y XIII, incluso la aprobación de los acuerdos de administración fiduciaria de zonas no designadas como estratégicas. Art. 17.1. La Asamblea General examinará y aprobará el presupuesto de la Organización. Art. 17.2. Los Miembros sufragarán los gastos de la Organización en la proporción que determine la Asamblea General. Art. 17.3. La Asamblea General considerará y aprobará los arreglos financieros y presupuestarios que se celebren con los organismos especializados de que trata el Artículo 57 y examinará los presupuestos administrativos de tales organismos especializados con el fin de hacer recomendaciones a los organismos correspondientes. Art. 23.1. ...La Asamblea General elegirá otros diez Miembros de las Naciones Unidas que serán miembros no permanentes del Consejo de Seguridad... Art. 61. El Consejo Económico y Social estará integrado por cincuenta y cuatro Miembros de las Naciones Unidas elegidos por la Asamblea General. Art. 97. ...El Secretario General será nombrado por la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad... Art. 108. Las reformas a la presente Carta entrarán en vigor para todos los Miembros de las Naciones Unidas cuando hayan sido adoptadas por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea General y ratificadas de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales, por las dos terceras partes de los Miembros de las Naciones Unidas, incluyendo a todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, Art. 4. Los miembros de la Corte serán elegidos por la Asamblea General y el Consejo de Seguridad ... ONU, Carta de las Naciones Unidas..., op. cit.

³¹ Las funciones del Secretario General están bien establecidas en la Carta de las Naciones Unidas en el tenor siguiente: *Art 12.2. El Secretario General, con el consentimiento del Consejo de Seguridad, informará a la Asamblea General, en cada periodo de sesiones, sobre todo asunto relativo al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales que estuviere tratando el Consejo de Seguridad, e informará asimismo a la Asamblea General, o a los Miembros de las Naciones Unidas si la Asamblea no estuviere reunida, tan pronto como el Consejo de Seguridad cese de tratar dichos asuntos.*

ción de su encargo, convendría re- tomar la propuesta mexicana hecha en 1945 en San Francisco de esta- blecer un mandato de 7 a 10 años, no renovable.

A fin de garantizarle al secre- tario un margen de maniobra am- plio y cómodo, debería dársele mayor libertad para elegir a sus principales colaboradores — apro- bados por la Asamblea General y dotados de los poderes neces- arios— en quienes pudiera delegar, confiada y eficazmente, algunas de sus responsabilidades. Proba- blemente serían útiles otros grupos *ad hoc* de búsqueda, dentro de los parámetros de distribución geográ- fica equitativa, preparación, capa-

cidad, experiencia y prestigio inter- nacionales. De igual manera, sería conveniente establecer la posibi- lidad de remoción de funcionarios, de todos los rangos, ya sea por in- capacidad manifiesta, negligencia grave o utilización indebida de su cargo.

A sus 60 años de existencia, éstos y otros cambios se hacen imprescindibles no sólo para que la Organización de las Naciones Uni- das sobreviva sino para que esté en condiciones óptimas para desem- peñar exitosamente el papel que le corresponde en una sociedad inter- nacional cada vez más amplia, com- pleja, dinámica e interrelacionada que reclama, con creciente angus-

tia e intensidad, cambios sustan- ciales que vayan más allá de las enmiendas de 1963 y 1965.

La maquinaria transformadora, establecida en el Artículo 109 de la Carta, debe ser puesta en mar- cha lo más pronto posible. Ésta será sin duda una labor muy ar- dua y compleja que deberá segura- mente realizarse por etapas; sin embargo, en lo esencial, lo con- cerniente a las funciones y los po- deres de la Asamblea General, del Consejo de Seguridad y el Secre- tario General, prioritariamente, su requerimiento es un imperativo que no puede seguirse postergando.



Art. 97. La Secretaría se compondrá de un Secretario General y del personal que requiera la Organización. El Secretario General será nombrado por la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad. El Secretario General será el más alto funcionario administrativo de la Organización.

Art. 98. El Secretario General actuará como tal en todas las sesiones de la Asamblea General, del Consejo de Seguridad, del Consejo Económico y Social y del Consejo de Administración Fiduciaria, y desempeñará las demás funciones que le encomienden dichos órganos. El Secretario General rendirá a la Asamblea General un informe anual sobre las actividades de la Organización.

Art. 99. El Secretario General podrá llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier asunto que en su opinión pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Art. 100.1. En el cumplimiento de sus deberes, el Secretario General y el personal de la Secretaría no solicitarán ni recibirán instrucciones de ningún gobierno ni de ninguna autoridad ajena a la Organización, y se abstendrán de actuar en forma alguna que sea incompatible con su condición de funcionarios internacionales responsables únicamente ante la Organización.

Art.100.2. Cada uno de los Miembros de las Naciones Unidas se compromete a respetar el carácter exclusivamente internacional de las funciones del Secretario General y del personal de la Secretaría, y a no tratar de influir sobre ellos en el desempeño de sus funciones. ONU, Carta de las Naciones..., op. cit., pp.13, 63-65.

La labor cotidiana del secretario incluye también asistir a las reuniones de los órganos de las Naciones Unidas, atender las consultas con dirigentes mundiales, funcionarios gubernamentales y otras personas y viajar por todo el mundo para mantenerse en contacto con los pueblos de los Estados Miembros e informarse de todas las cuestiones de interés internacional que están inscritas en el programa de la Organización. Otra de sus funciones vitales es la utilización de sus "buenos oficios", es decir, la adopción de medidas, en público y en privado, basadas en su independencia, imparcialidad e integridad, para evitar que surjan, aumenten o se extiendan las controversias internacionales. (N.E.).

El papel de México

Aunque México siempre ha tenido un papel sobresaliente en la escena mundial, su muy riesgoso e injustificado "pragmatismo" y notorio recato protagónico han anulado, con frecuencia, sus bienintencionados esfuerzos. Esta actitud nos ha dejado inermes, no pocas veces, frente a hechos que pudieron y debieron preverse y evitarse.

Nuestro país puede y debe formar parte de los principales órganos de decisión de la organización mundial, especialmente del Consejo de Seguridad en calidad de miem-

bro permanente, ejerciendo su soberanía plena y sus principios básicos de política exterior. Debería, asimismo, plantear un sólido, sistemático y consistente programa integral de acciones a emprender tanto en el campo internacional como en los planos bilateral y multilateral y, dentro de este último, subregional, regional y mundial.

Países como el nuestro —que gozan de un amplio prestigio mundial como naciones amantes de la paz, respetuosas del derecho internacional y promotoras permanen-

tes de la cooperación en todas sus formas entre los diversos pueblos del mundo— deben pugnar por promover e impulsar una radical e inmediata reforma de los aspectos estructurales y políticos fundamentales de las Naciones Unidas por el bien del concierto mundial en general y de cada uno de los seres humanos en particular.

Recibido el 14 de febrero del 2006

Aceptado el 23 de abril del 2006



Referencias bibliográficas

Annan, Kofi Atta, *Prevención de la Guerra y los desastres: un desafío mundial que va en aumento. Memoria anual sobre la labor de la Organización 1999*, Nueva York, Organización de las Naciones Unidas, Departamento de Información Pública, 1999.

Anthony, Ian, Alyson J.K Bailes, Shannon N. Kile y Zdzislaw Lachowski, "The Euro-Atlantic and global security", *SIPRI Yearbook 2003. Armaments, Disarmament and International Security*, Stockholm International Peace Research Institute, Oxford University Press, 2003.

Bush, George W., *State of the Union Address*, Washington, The White House, Office of the Press Secretary, 29 de enero del 2002.

Calabresi, Massimo y Mark Thompson, "Strike first, explain yourself later. Bush's new military doctrine might make sense-if anyone knew what it meant", en *Time*, n°1, vol. 160, 1° de julio del 2002.

Falk, Richard, "Questioning the UN Mandate in the Gulf", en *IFDA Dossier*, Nyon, n° 81, abril-junio de 1991.

Haji, Iqbal, "Downsizing. Myths and realities", en *South Letter* (magazine of the South Centre, Geneva) n° 27, vol. 4, diciembre de 1996.

Hernández-Vela Salgado, Edmundo, *Diccionario de Política Internacional*, sexta edición, México, Editorial Porrúa, 2002, Vol. II.

—————, *Enciclopedia de Relaciones Internacionales*, séptima edición, México, Editorial Porrúa, s/f, Vol. I.

—————, "Las Naciones Unidas en la encrucijada: cambio o regresión", en *Universidad de México*, n° 487, agosto de 1991, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Organisation des Nations Unies, *L'ONU pour tous XX*, New York, Nations Unies, Service de l'Information, 1968.

Organización de las Naciones Unidas, *Carta de las Naciones Unidas*, Nueva York, Naciones Unidas, Departamento de Información Pública, 1998.

Organización de las Naciones Unidas, *Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*, Nueva York, Naciones Unidas, 1974.

—————, *Informe del Grupo sobre las operaciones de paz de las Naciones Unidas*, Nueva York, Naciones Unidas, 2001.

Preston Baratta, Joseph, "The international authority behind peace keeping", en *Peace and the Sciences*, Vol. XXV, septiembre de 1994, Viena, International Institute for Peace.

Rumsfeld, Donald Henry, "Testimony by Secretary of Defense at Subcommittee of Senate Appropriations Committee", 21 de mayo del 2002.

Secretaría de Relaciones Exteriores, *Tratados multilaterales vigentes*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1977.

Senado de la República, "Carta de las Naciones Unidas", en *Tratados ratificados y Convenios Ejecutivos celebrados por México*, México, Senado de la República, Tomo IX (1943-1946), 1972.

Snyder Louis L., "The Covenant of the League of Nations, 1919", *Fifty major documents of the twentieth century*, New Jersey, Van Nostrand, Princeton,

Sweden, *Common responsibility in the 1990's. The Stockholm Initiative on Global security and governance*, Stockholm, Prime Minister Office, 1991.

United Nation Organization, "Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice", *Multilateral treaties deposited with the Secretary-General, Status as at 31 december 2004*, New York, United Nations, Vol. I, February 2005.

—————, *The UN financial crisis*, New York, United Nations, Department of Public Information, 2000.

—————, *UN Peacekeeping Operations 2005*, New York, United Nations, 2005.

United States Congress, "Final Act of European Security Conference. August 1, 1975", *Historic Documents of 1975, Congressional Quarterly*, Washington, United States Congress, 1976.

Urquhart, Brian y Erskine Childers, *A world in need of leadership: tomorrow's United Nations —a fresh appraisal*, Uppsala, Dag Hammarskjöld Foundation, 1996.