
Luces y sombras en las Naciones Unidas a los 50 años

*Olga Pellicer**

Al iniciarse el decenio de los noventa, pareció que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) llegaría a su 50 aniversario acompañada de un sentimiento de optimismo respecto de su capacidad para participar en la solución de los grandes problemas internacionales de fin de siglo. El fin de la guerra fría había abierto posibilidades de concertación entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad y, por ende, había permitido el funcionamiento de ese órgano que estuvo prácticamente paralizado durante más de 40 años. Los principales líderes políticos de la época mandaron mensajes claros de apoyo a la organización mundial, con lo cual pudo afirmarse que ella ocupaba un lugar importante en sus proyectos para el orden internacional de fin de siglo. Las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz (OMP) se multiplicaron, dando fe del mayor involucramiento de la ONU en los asuntos mundiales, así como en conflictos internos cuyos efectos eran negativos para la estabilidad regional. A su vez, los nuevos temas de la agenda internacional, como el medio ambiente, encontraron en las Naciones Unidas un foro insustituible para que los gobiernos buscaran acuerdos y líneas de acción política para hacerles frente.

Los acontecimientos de los últimos tiempos han oscurecido, sin embargo, el ánimo con el que se llega al 50 aniversario. El entusiasmo por las Naciones Unidas ha perdido el impulso adquirido a comienzos de la década y algunos se preguntan si llegará al fin del siglo en medio del escepticismo hacia la acción multilateral que se observó en épocas pasadas.

* Embajadora. Internacionalista egresada de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) con estudios de posgrado en el Instituto de Altos Estudios Internacionales de la Universidad de París. Es autora de numerosos libros y ensayos sobre política exterior de México y cuestiones multilaterales. Fue embajadora alterna de México ante la ONU y directora general para el sistema de las Naciones Unidas, en la SRE. Actualmente es directora general del IMRED.

El objetivo de este ensayo es reflexionar sobre los motivos por los cuales se ha generado incertidumbre sobre el futuro de la ONU y, al mismo tiempo, destacar los avances positivos en sus actividades. Son estos aspectos positivos los que invitan a mantener las esperanzas en las Naciones Unidas, quizá menos ambiciosas de lo que se previó a comienzos de la década pero, sin lugar a dudas, indispensables para aspirar a un orden internacional que propicie la paz y la estabilidad en el siglo XXI.

Éxitos y debilidades de la acción a favor de la paz

Dentro de los motivos de escepticismo ante las Naciones Unidas se encuentra, en primer lugar, el desencanto producido por actividades para el mantenimiento de la paz que han puesto en duda la capacidad de la organización mundial para tomar medidas colectivas eficaces que permitan suprimir actos de agresión y lograr el ajuste o arreglo de controversias.

No es mi intención extenderme aquí sobre las actividades de la ONU que se han topado con múltiples obstáculos. Los casos más dramáticos han sido el de Somalia y, desde luego, el de Bosnia. Sin embargo, sería injusto ver solamente esas experiencias negativas y olvidar la contribución que, en el transcurso de los últimos cinco años, la organización mundial ha hecho al restablecimiento de la paz. Una rápida mirada sobre la acción de las Naciones Unidas en ese periodo nos permite citar diversas experiencias en las cuales, sin su participación, no hubiese sido posible poner fin a conflictos de larga duración que tenían un alto costo en vidas y violación de los derechos humanos. Algunos ejemplos serían el de Namibia, el de Camboya, el de Sudáfrica y el de Centroamérica, en particular, El Salvador.¹

La acción de las Naciones Unidas para contribuir a la solución de los conflictos existentes allí ha sido muy variada. Ha incluido desde labores de mediación del Secretario General para lograr acuerdos de paz hasta el envío de misiones de observación, además de la preparación y la celebración de elecciones, el ejercicio de funciones de gobierno y el envío de OMP encargadas de contribuir a la ejecución de los acuerdos de paz.

A estas actividades cabe añadir fases poco conocidas de la acción de la ONU, que se inscriben dentro de los rubros de diplomacia preventiva y consolidación de la paz. Aunque el concepto de diplomacia preventiva es antiguo, hasta fechas recientes comenzó a ocupar un lugar sobresaliente en las actividades del Secreta-

¹ Una fuente documental valiosa para conocer los detalles de la acción de la ONU en estos casos es: ONU, *The UN Blue Books Series*, Nueva York, ONU, 1994 y 1995. Véanse los vols. I, II y IV, relativos, respectivamente, al *Apartheid*, Camboya y El Salvador.

rio General. Numerosas formas de diplomacia preventiva, como las misiones para determinación de los hechos, buenos oficios, enviados especiales a sitios en los cuales existe potencial de conflicto o esfuerzos para sentar a contendientes en la mesa de negociaciones, han sido puestas en pie, sin que la opinión pública tenga demasiada información sobre ello.

Sería difícil hacer un catálogo de todas estas acciones; es suficiente señalar que entre agosto de 1992 y julio de 1993, el Secretario General visitó, en funciones de diplomacia preventiva, 27 países.² Ahora bien, conviene citar algunas acciones que ilustran la naturaleza novedosa que ha tomado la prevención de conflictos hoy en día. Por ejemplo, en 1993 se desplegaron en la República ex yugoslava de Macedonia unidades militares como medida para evitar una extensión de la guerra en los Balcanes. La ONU ofreció, al mismo tiempo, asistencia de emergencia a 900 000 personas desplazadas por el conflicto en la región. Estas acciones, así como la mediación entre Macedonia y el gobierno de Grecia han tenido éxito para evitar que las tensiones en esa región se incrementen.

En América Latina, el esfuerzo más importante de diplomacia preventiva en la actualidad ocurre en Guatemala donde, en 1991, la ONU empezó como observador en las negociaciones tendientes a poner fin al conflicto interno entre el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). Esa función de observador fue evolucionando al crearse la Misión de las Naciones Unidas para Guatemala con el objetivo de supervisar los acuerdos de derechos humanos alcanzados y contribuir, posteriormente, a la puesta en marcha de otros acuerdos que se vayan logrando.³

Por lo que toca a la consolidación de la paz, ésta se lleva a cabo a través de tres grandes avenidas: la repatriación y la reintegración de refugiados, la remoción de minas y el desarme. Algunos datos podrían contribuir a dar idea de la magnitud de tales tareas. El número total de personas que ha recibido asistencia por parte de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados ha llegado a casi 23 millones. Esta cifra incluye a 16.4 millones de refugiados, unos 3.6 millones de personas desplazadas dentro de países y otros tres millones cuya situación suscita interés humanitario. De los refugiados, 80 % son mujeres y niños.⁴

La existencia de minas es uno de los problemas más graves en sitios en los cuales ha ocurrido un conflicto armado. De acuerdo con la memoria de labores de 1993

² Boutros Boutros-Ghali, *Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización 1993*, Nueva York, ONU. Documento A/48/1, p. 93.

³ Boutros Boutros-Ghali, *Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización 1994*, Nueva York, ONU. Documento A/49/1, pp. 79-80.

⁴ *Ibid.*, p. 108.

del Secretario General, había allí cerca de 110 millones de minas enterradas. La tarea de las Naciones Unidas para evitar los daños que estas minas pueden causar es múltiple: dar instrucción para reducir el riesgo entre la población; reunir información sobre la extensión y las características del problema; recolectar fondos para proceder a la remoción y capacitar técnicos para llevar a cabo la tarea.⁵ Finalmente, la supervisión del desarme de antiguos combatientes es una de las tareas centrales de la función de la ONU para asegurar que no se reinicien hostilidades y no se prosiga con la canalización de recursos hacia la obtención de armamento.

Todas las acciones citadas anteriormente proporcionan la visión de conjunto de la participación de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Como se ve, el balance no es tan negativo como permitiría creerlo la simple lectura de las dificultades encontradas por las fuerzas de paz en Bosnia. Sin embargo, como una manera de contribuir a las reflexiones del 50 aniversario, conviene detenerse para analizar brevemente el origen de las expectativas no satisfechas y las lecciones que pueden deducirse de las experiencias recientes de las Naciones Unidas.

Los motivos de incertidumbre

El desencanto con las Naciones Unidas en los últimos años proviene, entre otras cosas, de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz (OMP) que han sido percibidas — con justicia o no — como altamente ineficientes. Otros artículos en el presente volumen se refieren más ampliamente al tema de las OMP. Aquí querría, simplemente, referirme a dos circunstancias que han hecho sus actividades difíciles y controvertibles.

El primer gran problema ha sido el paso de una época en la cual la misión de la ONU era evitar o revertir conflictos entre Estados, a otra en la que la atención se dirige hacia problemas de carácter interno: luchas civiles, conflictos interétnicos, violaciones de derechos humanos, o necesidades de asistencia humanitaria. Ahora bien, el envío de una OMP para proporcionar esa asistencia humanitaria, proteger los derechos humanos, intentar el establecimiento de la democracia o asegurar la entrega de ayuda, es algo muy distinto a la separación de contendientes bien identificados a lo largo de una línea fronteriza, que eran las funciones tradicionales de las OMP. Los principios que guiaban a las OMP hasta 1990 — aceptación de las partes interesadas, control de la operación por parte de las Naciones

⁵ *Ibid.*, p. 110.

Unidas, neutralidad, no uso de la fuerza, previa suspensión de hostilidades — no se aplican en el caso de los conflictos internos.⁶

En efecto, en circunstancias de guerra civil, es difícil que los contendientes, en ocasiones pertenecientes a más de dos bandos, acepten la presencia de la ONU en medio del conflicto armado. De alguna manera, se le va a identificar como favorable a una de las partes y va a ser atacada, sean o no correctas las interpretaciones de su parcialidad. Al mismo tiempo, las OMP no están preparadas para repeler agresiones ni tienen los elementos para resolver conflictos cuya dinámica es ajena a las funciones que les fueron encomendadas. Todo ello las coloca — como ocurre en el caso de Bosnia — en situaciones de gran vulnerabilidad, que no pueden vencerse en el marco de los intereses contradictorios y frecuentemente mezquinos que dominan la *realpolitik* de nuestros días.

El segundo gran problema ha sido otorgar a las OMP el mandato de hacer uso de la fuerza para mantener abiertos corredores de seguridad, entregar asistencia humanitaria o protegerse ellas mismas. En primer término, la autorización del uso de la fuerza prevista en el capítulo VII de la Carta no está contemplada para las situaciones en las cuales las OMP actúan; de hecho, la existencia misma de éstas no está prevista en la Carta. Por lo tanto, la base legal para esa autorización ha sido endeble. Además, el hecho de que el Consejo de Seguridad autorice el uso de la fuerza no implica que la ONU esté en condiciones de ejercer control sobre actividades militares. Los Estados miembros se han mostrado renuentes a poner sus fuerzas bajo el mando de las Naciones Unidas, no existe el Comité de Estado Mayor previsto en la Carta para el caso del uso de la fuerza y las OMP carecen del equipo y el entrenamiento necesarios para tener capacidad de maniobra en medio de una guerra.⁷

Estos aspectos conflictivos, aunados al costo de las OMP y la consiguiente crisis financiera a la que nos referiremos más adelante, han llevado a repensar la conveniencia de proceder a la expansión del número y responsabilidades de las OMP que siguió al fin de la guerra fría. Sin negar la existencia de situaciones novedosas, que requieren una aproximación creativa a los problemas de seguridad, es necesario seguir una línea más cuidadosa; aquilatar los costos políticos, financieros y en recursos humanos antes de decidir la intervención de la ONU en conflictos internos. Cierto que esa cautela puede parecer irritante ante la urgencia y el dramatismo de los problemas que se viven, sobre todo, en África y algunos

⁶ Joel Hernández, “Nuevos ámbitos de acción de las operaciones de mantenimiento de la paz: implicaciones para el orden mundial”, en Olga Pellicer (comp.), *Las Naciones Unidas hoy: visión de México*, México, SRE-FCE, 1994, pp. 150-173.

⁷ Juan Manuel Gómez-Robledo, “El debate sobre el uso de la fuerza por parte de las Naciones Unidas”, *Ibid.*, pp. 124-150.

países ex socialistas. Sin embargo, resulta aún más irritante pretender que la ONU está por encima de las miserias y las grandezas de la política de sus Estados miembros, en particular, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

Ante la fragilidad del orden internacional actual, uno de cuyos pilares debiera ser el sistema de seguridad colectiva de la ONU, es aconsejable inclinarse por lo posible. Esto se refiere más a la solución pacífica de controversias y a la diplomacia preventiva que a lo que se ha llamado la “imposición de la paz”. En otras palabras, las Naciones Unidas de fin de siglo deben dar preferencia a las medidas previstas en el capítulo VI sobre las pertenecientes al capítulo VII. Las funciones de mediación, buenos oficios, prevención de conflictos y apoyo al diálogo y la negociación son las que deben ocupar el lugar central en las actividades para el mantenimiento de la paz. Trabajar en esa dirección eliminaría los desencantos que han producido intentos más audaces, pero carentes de una verdadera base de apoyo.

Las dificultades del proceso de reforma

El segundo motivo de escepticismo ante la ONU es lo que se percibe como una fuerte inercia del pasado que impide la renovación de esta organización, de sus mandatos y formas de actuar. Se trata, en otras palabras, de la dificultad para avanzar en el proceso de reforma.

El periodo posterior a 1989 se caracterizó por una proliferación inusitada de libros relativos al papel futuro de las Naciones Unidas. Estaría más allá de los límites de este trabajo hacer una referencia a las múltiples obras en las cuales, al analizar los cambios ocurridos en las relaciones internacionales, se incorporan diversas sugerencias sobre el papel que correspondería desempeñar a la organización. Los temas abordados han sido muy diversos: los nuevos problemas globales y el papel que corresponde a las Naciones Unidas para contribuir a su solución; la necesidad de repensar los principios contenidos en el artículo 2 de la Carta, en particular la idea de soberanía y la prohibición de intervenir en asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados; las fuentes de inseguridad en el mundo contemporáneo y la manera en que éstas se distinguen de aquellas que se tuvieron en mente al redactar la Carta de San Francisco; los llamados “Estados fracasados”, cuyo caso paradigmático sería el de Somalia, y la responsabilidad de la organización ante ese fenómeno, etcétera.⁸

⁸ Ejemplos de estas reflexiones se encuentran — entre otros — en tres compilaciones que incorporan puntos de vista de diversos autores: Thomas Weiss (ed.), *Collective Security in a Changing World*, Boulder y Londres, Lynne Rienner Pub., 1993; Michael T. Klare and Daniel Thomas (eds.), *World*

Asimismo, se han creado diversos grupos independientes encargados de proponer una reforma de las Naciones Unidas. Entre ellos se pueden citar, por el mayor impacto que han tenido, los convocados en diversas ocasiones por la Fundación Stanley; el Grupo de Trabajo Independiente sobre el Futuro de las Naciones Unidas creado por la Fundación Ford; la Comisión de Gobernabilidad Global, encabezada por el ex primer ministro sueco Carlson; y el Grupo sobre el Futuro de la ONU, encabezado por Paul Kennedy y Bruce Russett en la Universidad de Yale.⁹

Ahora bien, la audacia del pensamiento expresada en los trabajos de esos grupos contrasta con la lentitud de los representantes gubernamentales para llegar a un consenso que permita la reforma de la Carta.

Así, la Asamblea General ha creado en los últimos tres años diversos grupos de trabajo encargados de buscar un consenso para la reforma en áreas específicas. El más conocido es el grupo encargado del tema de la ampliación y la representación equitativa del Consejo de Seguridad.¹⁰ Las discusiones en dicho grupo han puesto de manifiesto que existe acuerdo en el sentido de ampliar la composición del Consejo; pero, las posiciones son muy divergentes por lo que toca a cómo configurar esa ampliación. El tema más difícil se refiere a la ampliación o no de los miembros permanentes del Consejo. ¿Deberán crearse nuevos puestos para miembros permanentes que tengan las mismas prerrogativas consideradas anti-democráticas por la mayoría de Estados miembros? En caso contrario, ¿se justifica que dichos miembros las mantengan, mientras otros, que creen tener la categoría de grandes potencias, no pueden acceder a ellas?

También hay acuerdo general sobre el hecho de que la reforma del Consejo no se debe referir solamente a su composición, sino también a su forma de trabajo. Preocupa, en particular, la falta de transparencia en su proceso de toma de decisiones y la escasa relación con la Asamblea General. Sin embargo, la forma específica de lograr esa mayor transparencia no ha podido establecerse. El hecho es que la ONU llega a su 50 aniversario sin un resultado concreto del grupo encargado de la reforma del Consejo, lo que contribuye a una sensación de desencanto.

Security, Nueva York, St. Martin Press, 1994; Gene Lyons and Michael Mastanduno (eds.), *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*, The Johns Hopkins University Press, 1995.

⁹ Algunos de estos grupos ya han publicado sus resultados. Véanse, por ejemplo: The Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood*, Oxford University Press, 1995. The Independent Working Group on the Future of the United Nations, *The United Nations in its Second Half Century*, Nueva York, Ford Foundation, 1995.

¹⁰ Manuel Tello, "La reforma de la Organización de las Naciones Unidas: el caso del Consejo de Seguridad", en Olga Pellicer (comp.), *op. cit.*, pp. 55-71.

La reforma también ha sido lenta por lo que toca a la puesta en marcha de algunas propuestas contenidas en "Un programa de paz", documento presentado por el Secretario General en junio de 1992, sobre el cual ha presentado un suplemento en 1995. Aunque hay grupos de trabajo sobre cuestiones relativas a sanciones, diplomacia preventiva, consolidación de la paz y coordinación con organismos regionales, lo cierto es que no existe todavía una visión homogénea al respecto.

Quizá es en el terreno de los problemas económicos y sociales en donde se localiza la mayor distancia entre el pensamiento que propone el fortalecimiento del papel de las Naciones Unidas y la disposición de los Estados miembros a comprometerse más profundamente con una acción multilateral que aliente el desarrollo económico y social, en particular en los países que sufren de alto porcentaje de extrema pobreza.

Para empezar, está vigente la vieja discusión sobre la competencia de la ONU para ocuparse de problemas económicos. En opinión de muchos, sobre todo en los países industrializados, esto es algo que corresponde ante todo a las instituciones de Bretton Woods; ellos opinan que, por su composición y forma de trabajo, la organización, en particular la Asamblea General, no tiene la viabilidad ni para llegar a conclusiones sustantivas ni para iniciar políticas en el campo económico.

Por otra parte, los recursos financieros de la ONU destinados a proporcionar ayuda al desarrollo son cada día más limitados. Las actividades de las Naciones Unidas para el desarrollo son financiadas mayoritariamente por contribuciones voluntarias que, además de crecer muy lentamente, son difíciles de prever y no permiten, por lo tanto, una planeación adecuada.

En tales circunstancias, cuando se habla de reforma de instituciones como el Consejo Económico y Social (ECOSOC), se piensa en realidad en la forma de "racionalizar" sus reuniones; es decir, reducir temas de la agenda, evitar debates repetitivos, intentar coordinación entre las agencias del sistema, etcétera. Todo esto sin duda es válido y necesario, pero no expresa la voluntad de fortalecer la acción de la ONU para el desarrollo.

La contribución más significativa de la organización mundial a cuestiones de desarrollo ocurre a través de la celebración de conferencias internacionales como la de medio ambiente, efectuada en 1992, la de desarrollo social en 1995 o la de la mujer, en septiembre de este año. Tales eventos crean una sinergia entre expertos y líderes políticos que permite avanzar en el conocimiento de los temas, identificar áreas prioritarias de preocupación y fijar líneas de acción que se convierten en puntos importantes de referencia. En la historia de las Naciones Unidas, la celebración de esas conferencias queda como una aportación valiosa a la lucha para entender los problemas del desarrollo.

La reforma de hecho

El tema de la reforma obliga a distinguir entre la reforma formal, que implica una revisión de la Carta, y las transformaciones importantes que han ocurrido en las competencias ejercidas por las Naciones Unidas a partir del fin de la guerra fría en el terreno de la paz y la seguridad, así como en la organización del Secretariado, cuyos efectos se manifiestan en las prioridades y forma de funcionamiento de la ONU.

La reforma de mayor significado en la acción de las Naciones Unidas ha sido la derivada de las acciones decididas por el Consejo de Seguridad, que se relacionan con problemas de orden interno. En el caso de América Latina, esta nueva tendencia surgió con el envío de una misión de observadores para las elecciones en Nicaragua en 1990, se consolidó después a través de todas las acciones para poner fin a la guerra civil en El Salvador y tuvo una culminación con la autorización para el envío de una fuerza militar estadounidense a Haití, con objeto de lograr el restablecimiento de un régimen democrático.

El hecho de que la democracia constituya hoy en día un tema central en las actividades de las Naciones Unidas — a través de las OMP que cumplen funciones de organización de elecciones o a través de la Oficina de Asistencia Electoral — significa una reforma importante para una organización que tiene entre sus principios el “no intervenir en asuntos pertenecientes a la jurisdicción interna de los Estados”. Ciertamente que la Oficina de Asistencia Electoral sólo interviene a solicitud de los Estados miembros, pero las decisiones del Consejo de Seguridad para asuntos de asistencia humanitaria (caso de Somalia) o de democracia (Haití) no han exigido ese requisito. Lo cierto es que han creado precedentes que, como señalábamos, representan puntos de partida alejados de los principios establecidos en la Carta.

Esa reforma tácita de las competencias de la ONU se ha visto reforzada por el trabajo de la Secretaría. El documento “Un programa de paz”, presentado por el Secretario General a solicitud del Consejo de Seguridad a los Estados miembros, constituyó en realidad una propuesta de reforma, en la medida en que algunas de las acciones propuestas allí desbordaban los marcos normativos establecidos en la Carta. Hasta ahora no ha sido posible distinguir con claridad cuáles son las propuestas del mencionado programa que han sido sancionadas por los Estados miembros a través de la Asamblea General. Independientemente de ello, ese documento se ha convertido en el punto de referencia para acciones emprendidas por el Secretario o el Consejo de Seguridad (como el caso ya citado de la misión militar enviada a Macedonia).¹¹

¹¹ Véase Boutros Boutros-Ghali, *Un programa de paz 1995*, Nueva York, ONU, 1995.

Sin duda, esta forma peculiar de reformar a la ONU crea incertidumbre respecto al grado de aceptación que existe entre todos los países miembros hacia las nuevas responsabilidades que asume la organización. La audacia de algunas acciones (como el tratamiento al problema de Somalia) crea resistencias y opiniones cautelosas de quienes advierten en esas acciones un dominio excesivo de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, en especial, Estados Unidos.

Esto último nos lleva a una pregunta siempre importante en relación con las funciones y el futuro de la ONU: ¿Cuáles son las fuerzas que están contribuyendo a su redefinición? ¿Cuál es el compromiso, ante ellas, de los países más poderosos?

La ONU en la agenda de los países poderosos

El entusiasmo hacia las Naciones Unidas que se expresó en los primeros momentos de la guerra fría por la entonces Unión Soviética y Estados Unidos fue de corta duración. Rusia —que sustituyó a la primera como miembro permanente del Consejo de Seguridad— ha tenido que tomar una posición distante de la ONU por dos motivos: sus dificultades financieras, que le han impedido cumplir con el pago de sus cuotas, y su empeño en mantener a la organización mundial fuera de los problemas surgidos con grupos minoritarios al interior de sus fronteras, cuya expresión más conspicua ha sido el caso de Chechenia. Ambas circunstancias, así como su simpatía por los serbios en la ex Yugoslavia, han llevado a Rusia a retraerse de políticas que aboguen por una mayor participación de la ONU en los asuntos mundiales.

La posición de Estados Unidos ha desembocado también en el distanciamiento de la ONU, aunque en tiempos o por motivos muy distintos. Después de la hostilidad mostrada hacia el organismo mundial a mediados del decenio de los ochenta, la posición de Estados Unidos comenzó a evolucionar paralelamente a la distensión con la URSS y a la posibilidad de lograr acuerdos significativos en negociaciones auspiciadas por el Secretario General de la organización, como ocurrió en el caso de la salida de las tropas soviéticas de Afganistán. Estados Unidos tomó parte entonces en el propósito de dar un nuevo empuje a la participación de las Naciones Unidas en la solución de conflictos regionales a través del envío de OMP a Angola, Namibia y Centroamérica.

Poco después, las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre el Golfo Pérsico que, entre otras cosas, autorizaron el uso de la fuerza para obligar a Iraq a salir de Kuwait, abrieron el camino para la operación Tormenta del Desierto, encabezada por Estados Unidos. Así, tomó forma una actitud de apoyo hacia las Naciones Unidas en el Ejecutivo, el Congreso y, en general, la opinión pública estadounidense. El organismo mundial se comenzó a ver como un foro de utilidad para legitimar

la política exterior de Estados Unidos, así como para contribuir a la corresponsabilidad de la comunidad internacional en el ejercicio del liderazgo mundial que, desaparecida la URSS, recaía fundamentalmente en ese país.

En su discurso ante la Asamblea General en 1992, el presidente George Bush dejó testimonio del deseo de fortalecer a la ONU al señalar, entre otros puntos, que “nos encontramos ante un momento excepcional para nuestras Naciones Unidas; nunca antes la organización había estado tan preparada y tan urgida para avanzar en su tarea de contribuir al establecimiento de la paz”.¹²

En ese contexto, Estados Unidos dio, en 1992, su apoyo al establecimiento de nuevas OMP (Bosnia, Somalia, Mozambique, Camboya, Angola, El Salvador, Sahara Occidental, ex Yugoslavia, y la frontera Iraq-Kuwait). La responsabilidad financiera por esas OMP y los costos políticos de algunas de ellas vendría después, ya bajo la administración del presidente William Clinton.

Cuando el presidente Clinton llegó al poder, en 1993, pareció que seguiría la línea de apoyo al organismo mundial. Eso sugerían sus pronunciamientos de campaña y el pensamiento de algunos de sus principales asesores en materia de política multilateral.¹³ Sin embargo, los acontecimientos en Somalia pusieron a prueba la consistencia de la opinión pública estadounidense y demostraron la volatilidad del apoyo que se había expresado hacia el fortalecimiento de las Naciones Unidas.

A pesar de que el envío a Somalia de fuerzas estadounidenses bajo el *slogan* de “Restaurar la esperanza” había sido acompañado de gran entusiasmo, lo cierto es que las primeras noticias sobre la muerte de soldados estadounidenses a manos de fuerzas somalíes, en octubre de 1993, cambió bruscamente el panorama. Desde comienzos de 1994, la posición de Estados Unidos comenzó a evolucionar hacia una mayor cautela y distanciamiento de las acciones decididas por el Consejo de Seguridad. Esta nueva actitud quedó consagrada en el documento conocido como el PDD 25 (*Presidential Decision Directive 25*), relativo a la política estadounidense hacia las OMP. Aunque en el mismo se alude a la función constructiva de estas operaciones, en realidad su objetivo principal fue fijar una serie de criterios a tomar en cuenta antes que Estados Unidos apruebe la creación de una nueva OMP. Entre ellos —por citar algunos— se encuentran: que exista el compromiso de cese al fuego y consentimiento de las partes antes de proceder a su envío; que existan los medios disponibles para llevarla a cabo; que esté sujeta a mandatos claros y tiempos fijos para llegar a término.¹⁴ En otras palabras, se fijaron

¹² Citado en Victoria Holt, *Briefing Book on Peacekeeping*, Washington, Council for a Livable World Education Fund, 1995, p. 13.

¹³ *Ibid.*, p. 14.

¹⁴ Para un resumen de la posición estadounidense respecto a su participación en las OMP y uso de la

lineamientos restrictivos que auguran un número muy limitado de OMP en el futuro.

Mientras tanto, al interior del Congreso, el asunto de las Naciones Unidas ha tomado un tinte claramente partidista con los republicanos adoptando un tono hostil hacia la organización; en particular, abogando a favor de disminuir la contribución financiera de Estados Unidos y a evitar que las fuerzas estadounidenses puedan quedar bajo el mando de las Naciones Unidas. En ese ambiente, a comienzos de 1995, el Congreso, dominado por los republicanos, aprobó una legislación que, además de reducir el porcentaje de participación de Estados Unidos en el financiamiento de las OMP del 30 al 25 %, establece una serie de medidas destinadas a limitar la posibilidad de que el ejecutivo conduzca una política activa de fortalecimiento de las Naciones Unidas.¹⁵

En resumen, el repliegue ruso y el giro en la posición de Estados Unidos — que muy probablemente se mantendrá al menos hasta las elecciones de 1996— constituyen un serio obstáculo a la “recuperación de oportunidades” por parte de las Naciones Unidas, de la cual se habló en 1992. Sin embargo, no podría concluirse de allí que se avizora un declive generalizado de la importancia de la organización en los asuntos mundiales. Diversas circunstancias permiten sustentar esta afirmación.

En primer lugar, la ONU ha sido y sigue siendo un espacio para la política exterior de potencias medias que ven en ella la ocasión de ejercer una influencia en los asuntos mundiales, que no podrían lograr de manera individual. Así, la posición de países como Canadá, Australia, Nueva Zelandia, los países nórdicos y, en menor grado, Japón y Alemania, seguirá siendo propositiva y destinada a mantener viva a la organización mundial, si bien con menores expectativas que las expresadas a comienzos del presente decenio.

En segundo lugar, hoy por hoy, las Naciones Unidas son el único foro mundial de carácter universal capaz de recibir y, en ocasiones articular, las opiniones del conjunto de Estados que conforman la comunidad internacional. Por ese solo motivo, es difícil prever su abandono o siquiera su marginalización de los asuntos mundiales. Guste o no, ese organismo es la única esperanza que existe para el manejo de los llamados temas globales de la agenda internacional. Cualquier otra opción es sólo regional y no satisface los requerimientos de políticas que deben ser universales si van a ser eficientes.

Por último, existe ya una estructura de OMP, misiones especiales, órganos tan importantes como la Comisión de Derechos Humanos, etcétera, que hacen de la

fuerza, veáse Richard Haass, *Intervention*, Carnegie Endowment for International Peace, 1994.

¹⁵ Victoria Holt, *op. cit.*, p. 23.

ONU un punto de referencia, independientemente de la importancia que le otorgue un país tan poderoso como Estados Unidos.

En resumen, las Naciones Unidas tienen las condiciones para sobrevivir; el grado de mayor o menor salud con que lo hagan dependerá, entre otras cosas, de la solución de sus problemas financieros.

El tema del financiamiento

Un tema frecuente al referirse a las Naciones Unidas es el de su crisis financiera. Al 15 de agosto de 1994, según la última memoria de labores del Secretario General, los Estados miembros tenían un adeudo de 835 millones de dólares al presupuesto ordinario y 2 600 millones de dólares al de las OMP. Como señala el Secretario General: “la imprevisibilidad e irregularidad de las cuotas de los Estados miembros dificulta en grado sumo la administración eficaz de la ONU”.¹⁶

Las crisis financieras de la organización mundial no son un problema nuevo. Existen al menos tres circunstancias por las cuales dichas crisis han sido recurrentes.

La primera de ellas es el carácter impredecible de sus gastos. En efecto, si ponemos a un lado el presupuesto regular de la ONU, sus necesidades financieras se relacionan con acciones que se llevan a cabo en situaciones de conflicto, cuyo surgimiento y alcance son difíciles de predecir. Este problema se ha acrecentado en los últimos tiempos por el aumento en número y responsabilidades de las OMP, cuyo costo anual ya supera considerablemente el del presupuesto ordinario.

El segundo motivo —y quizá el más grave— es el uso político de las cuotas a las Naciones Unidas por parte de los Estados miembros que tienen las responsabilidades financieras más grandes; es decir, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. La práctica de detener el pago de cuotas a la organización, como una forma de protestar o ejercer presión sobre la misma, se inició en los años sesenta, cuando la entonces Unión Soviética se negó a sufragar los gastos ocasionados por la operación en el Congo. Algunos años después, Estados Unidos siguió el mismo procedimiento, cuando en momentos álgidos de hostilidad hacia las Naciones Unidas, el Congreso decidió la suspensión del pago de cuotas mientras no se diera solución a lo que se denunciaba como una administración altamente ineficiente. Las acciones tomadas recientemente en el Congreso estadounidense, a las cuales nos hemos referido en líneas anteriores, son prueba de la

¹⁶ Boutros Boutros-Ghali, *Memoria del... 1994*, p. 14.

constancia con que por motivos unilaterales se detienen o disminuyen las contribuciones al organismo mundial.¹⁷

El tercer motivo, más difícil de resolver y más ilustrativo de las contradicciones que dominan el mundo globalizado de nuestros días, es la escasa sensibilidad de la opinión pública hacia un compromiso con las Naciones Unidas. Si las decisiones hostiles a la ONU se aprueban sin mayor problema en el Congreso de Estados Unidos, esto es posible porque a los contribuyentes en ese país —y, de hecho, en cualquier otro— les resulta conveniente reducir los gastos destinados a una organización con la cual no se sienten comprometidos.

Por último, las crisis creadas por la suspensión de pagos son difíciles de manejar en la medida que algunos Estados miembros tienen una participación muy alta (30 %, Estados Unidos); por lo tanto, su posibilidad de poner en jaque a la ONU es grande y la tentación de hacerlo también.

A medida que las actividades de las Naciones Unidas siguen aumentando, el impacto de los problemas financieros es más negativo y contribuye a la imagen de una organización plena de problemas o ineficiencias. Por ello, la Asamblea General estableció en su resolución 49/143, del 23 de diciembre de 1994, un grupo de alto nivel para trabajar sobre el problema financiero de la organización. Se puede advertir ya que cualquier acuerdo al respecto tendrá que incorporar varios elementos como la modificación de la escala de cuotas para reflejar mejor la capacidad de pago de los Estados miembros, el establecimiento de un límite de 25 % en la contribución de cualquier Estado al presupuesto regular y, desde luego, un esquema nuevo para el financiamiento de las OMP. Es poco probable que se llegue a un acuerdo sobre temas tan complejos antes del 50 aniversario. La ONU entrará al siglo XXI como un ejemplo de situación contradictoria en la cual, a pesar de la plena conciencia de las necesidades de un mundo cada vez más interdependiente, los Estados no aciertan a conceder su apoyo financiero a la única institución que simboliza la búsqueda de entendimiento a nivel global.

Las reflexiones anteriores, sobre luces y sombras en las Naciones Unidas a sus 50 años, nos permiten concluir que esta organización ha cumplido una función importante en los últimos años aliviando las manifestaciones más dramáticas de los conflictos existentes (atención a refugiados, por ejemplo), ejerciendo labores de mediación, prevención y consolidación de la paz (casos de Camboya, El Salvador, Namibia, etcétera), y contribuyendo profundamente al estudio, toma de conciencia y delineación de políticas relativas a los problemas globales de nuestro tiempo (actividades para la celebración de las conferencias mundiales).

¹⁷ Jeffrey Laurenti, *Sharing the Burden of Financing the United Nations*, Nueva York, United Nations Association, 1995.

No ha sido, sin embargo, una panacea a la difícil situación de fin de siglo, en la cual se advierten gérmenes de violencia y desestabilización quizá más profundos y complejos que los existentes hace 50 años. La ONU ha sido impotente ante las fuerzas que están provocando la desintegración de Estados y comunidades en África o Europa del Este, así como ante el funcionamiento de modelos económicos que no resuelven el problema de la polarización social a nivel nacional e internacional. La distancia entre la utopía establecida en la Carta y las realidades de la economía y la política internacional se mantiene vigente. Ante esa situación, podemos simplemente señalar que las utopías han tenido un valor constructivo a lo largo de la historia.

La reforma de la institución, tan solicitada por analistas y líderes políticos, seguirá los cauces que fija la situación anterior; es decir, poco puede esperarse de una reforma de la Carta producto del consenso entre todos los Estados miembros. A cambio, cabe esperar el establecimiento de costumbres y precedentes que estarán reflejando, fundamentalmente, el punto de vista de países poderosos y, de hecho, reformarán los mandatos de la ONU.

El tema del financiamiento ilustra, mejor que cualquier otro, las limitaciones dentro de las cuales se mueve la organización. La ONU es víctima del uso político que para fines unilaterales hacen de ella los Estados miembros con mayor responsabilidad en dicho financiamiento. Las pequeñas luchas parroquiales que se desarrollan al interior de Estados Unidos pueden incidir en el financiamiento de las OMP más que cualquier consideración sobre la urgencia de una acción multilateral de mayor envergadura. Tal es la paradoja de nuestro tiempo; el avance de las fuerzas que llevan a la globalización y la persistencia de una cultura política que poco tiene que ver con las necesidades de un mundo globalizado.

Al llegar el 50 aniversario de la ONU, hacer algo por ella implica, en primer término, entender y profundizar en las condiciones dentro de las cuales opera. Si éstas conducen a conclusiones pesimistas, también indican que existe, a pesar de todo, un margen de maniobra significativo para sus actividades. Saber aprovecharlo y seguir empeñados en moverse hacia los ideales establecidos en 1945 es el reto a la política exterior de sus países miembros.
