

• INTRODUCCIÓN

Organización de las Naciones Unidas

(ONU), organización internacional de naciones basada en la igualdad soberana de sus miembros. Según su Carta fundacional (en vigor desde el 24 de octubre de 1945), la ONU fue establecida para mantener la paz y seguridad internacionales, desarrollar relaciones de amistad entre las naciones, alcanzar una cooperación internacional fundada sobre las relaciones de amistad entre las naciones, alcanzar una cooperación internacional en la solución de problemas económicos, sociales, culturales o humanitarios y fomentar el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Sus miembros se comprometen a cumplir las obligaciones que han asumido, a resolver disputas internacionales a través de medios pacíficos, a no utilizar la amenaza o el uso de la fuerza, a participar en acciones organizadas en concordancia con la Carta y a no ayudar a un país contra el que la ONU haya dirigido estas acciones, y a actuar de acuerdo con los principios de la Carta.

• DESARROLLO DE LA ONU

Se suele considerar a la ONU como sucesora de la Sociedad de Naciones, organización internacional creada tras la I Guerra Mundial para cumplir muchos de los mismos fines. La Sociedad, sin embargo, no consiguió mantener la paz, y se debilitó de forma paulatina en los años previos a la II Guerra Mundial.

• Orígenes

El primer compromiso para establecer una nueva organización internacional se recogió en la Carta del Atlántico, firmada por el presidente estadounidense Franklin Delano Roosevelt y el primer ministro británico sir Winston Churchill el 14 de agosto de 1941, en una conferencia celebrada a bordo de un buque de guerra frente a las costas de Terranova. Ambos dirigentes se comprometieron a establecer un sistema permanente y más amplio de seguridad general y expresaron su deseo de conseguir la máxima colaboración de todas las naciones en el plano económico. Los principios de la Carta del Atlántico fueron aceptados por las Naciones Unidas de forma más general en su Declaración, firmada el 1 de enero de 1942 por los representantes de las 26 naciones aliadas contra las potencias del Eje Roma-Berlín-Tokio durante la II Guerra Mundial. Fue en este documento donde por primera vez se utilizó de modo oficial el término Naciones Unidas, que había sido sugerido por Roosevelt.

En 1943, en una conferencia celebrada en Moscú, se iniciaron las gestiones para crear una nueva organización. El 30 de octubre de ese año, representantes de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), Reino Unido, China y Estados Unidos firmaron una declaración en la que reconocían la necesidad de establecer en el tiempo más breve posible una organización general internacional. En un encuentro celebrado en Teherán (Irán) un mes más tarde, Roosevelt, Churchill y el máximo dirigente soviético, Stalin, reafirmaron la suprema responsabilidad que recae sobre nosotros y sobre todas las Naciones Unidas de crear una paz que destierre el azote y el terror de la guerra.

Tras la declaración de Moscú, representantes de las cuatro potencias se reunieron en Dumbarton Oaks (Washington, Estados Unidos), en el otoño de 1944, para estudiar una serie de propuestas destinadas a la creación de una organización internacional. Aprobaron un borrador de carta constitutiva que especificaba sus fines, estructura y métodos operativos, pero no lograron ponerse de acuerdo en el método de votación del Consejo de Seguridad propuesto, que sería el órgano que habría de tener la mayor responsabilidad en cuestiones relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad.

El problema de las votaciones quedó resuelto en la Conferencia de Yalta (febrero de 1945), última cumbre negociadora a la que asistirían Roosevelt, Churchill y Stalin en el último de sus encuentros durante la contienda. En síntesis, el líder soviético aceptaba la postura británica y estadounidense, que limitaba las prerrogativas de las grandes potencias en asuntos de procedimiento, pero mantenía el derecho al veto en cuestiones esenciales. Al mismo tiempo, los líderes aliados plantearon que se celebrase una conferencia de las Naciones Unidas para preparar la Carta constitutiva de la nueva organización.

Delegados procedentes de 50 naciones se reunieron en la ciudad estadounidense de San Francisco el 25 de abril de 1945 para la oficialmente denominada Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional. Durante dos meses elaboraron una carta de 111 artículos basada en el borrador realizado en Dumbarton Oaks. La Carta fue aprobada el 25 de junio y firmada al día siguiente. Entró en vigor el 24 de octubre de 1945, tras ser ratificada por la mayoría de los signatarios. Los vínculos surgidos de la alianza bélica contra enemigos comunes aceleraron el acuerdo para establecer esta nueva organización.

4. Sede

El 10 de diciembre de 1945, el Congreso de Estados Unidos invitó a la ONU a establecer su sede en su país. La Organización aceptó y en agosto de 1946 se trasladó temporalmente a Lake Success (Nueva York). Ese mismo año se adquirió un lugar que bordeaba el East River de Manhattan y se elaboraron planes para establecer una sede permanente. Según un acuerdo alcanzado entre Estados Unidos y la ONU, se concedió al lugar una cierta extraterritorialidad. El complejo, finalizado a mediados de 1952, incluye la sala de la Asamblea General, el edificio de la Secretaría, el edificio de Conferencias y la Biblioteca Dag Hammarskjöld.

5. Organización

La Carta de la ONU estableció seis órganos principales: la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Tutela o de Administración Fiduciaria, el Tribunal Internacional de Justicia y la Secretaría General.

Todos los estados miembros están representados en la Asamblea General, que es el principal organismo deliberativo de la ONU. La Asamblea se reúne anualmente en sesiones regulares y en sesiones especiales a petición de una mayoría de sus miembros o del Consejo de Seguridad. La Asamblea no tiene autoridad para hacer cumplir sus resoluciones. Éstas son recomendaciones que se hacen a los estados miembros, pero que carecen de poder de aplicación directa. La Carta, no obstante, permite a la Asamblea establecer agencias y programas que lleven a cabo sus recomendaciones. Entre las más importantes se encuentran: el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

El Consejo de Seguridad, reunido en sesión permanente, es el órgano central para el mantenimiento de la paz. El Consejo cuenta con 15 miembros, 5 de ellos permanentes: China, Francia, Reino Unido, Rusia y Estados Unidos. Con carácter periódico se han elaborado propuestas para integrar nuevos miembros permanentes (como, por ejemplo, Alemania o Japón) para reflejar de este modo el cambiante equilibrio de poder mundial, pero hasta la fecha no se ha llevado a cabo ninguna revisión importante. Los miembros no permanentes son elegidos para un bienio, y la Asamblea General elige cinco nuevos miembros cada año. Las decisiones del Consejo necesitan nueve votos, incluidos los votos por unanimidad de los miembros permanentes cuando se trate de temas de vital importancia. Esta regla de la unanimidad de las grandes potencias no es válida cuando se trata de cuestiones de procedimiento.

Consejo Económico y Social (ECOSOC), que se reúne una vez al año, cuenta con 54 miembros, de los cuales 18 son elegidos anualmente por la Asamblea General para ejercer un mandato de tres años. El ECOSOC coordina las actividades económicas y sociales de la ONU y de sus agencias especializadas, entre las que se hallan la Organización Mundial de la Salud (OMS), la UNESCO, la Organización de las Naciones Unidas

para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En la práctica, las funciones del ECOSOC se ven limitadas porque cada agencia especializada se organiza de un modo autónomo y se gobierna por sus propios estatutos y órganos elegidos. Estas agencias entregan informes anuales al ECOSOC. El conjunto de la ONU y de sus agencias especializadas recibe el nombre de Sistema de las Naciones Unidas.

En un principio, el Consejo de Tutela o de Administración Fiduciaria tenía la responsabilidad de supervisar 11 territorios que se encontraban bajo el régimen de fideicomiso al final de la II Guerra Mundial. A principios de la década de 1990, todos los territorios bajo fideicomiso que en su origen habían sido puestos bajo tutela internacional se habían disuelto y todas las dependencias habían alcanzado la soberanía completa o bien la autonomía en el seno de otro Estado. El único fideicomiso que quedaba, el archipiélago de las Palau, se convirtió en la independiente República de Palau en 1994, con lo que el Consejo de Tutela quedó en trance de desaparición. Otras cuestiones vinculadas al tema colonial han sido transferidas a la Asamblea General y a órganos subsidiarios especiales.

El Tribunal Internacional de Justicia, con sede en La Haya (Países Bajos), es el principal organismo judicial de la ONU. El Tribunal trata casos que le son sometidos por miembros de la ONU, que conserva el derecho de decidir si acepta o no el cumplimiento de sus resoluciones. A petición de la ONU, de sus órganos principales o de las agencias especializadas, el Tribunal Internacional de Justicia puede tener del mismo modo competencia consultiva. El Tribunal está compuesto por quince jueces elegidos, para un ejercicio de nueve años, por la Asamblea General y el Consejo de Seguridad. En el ámbito jurídico, a este órgano se sumará en un futuro el denominado Tribunal Penal Internacional, cuya constitución y estatutos fueron aprobados en 1998 y que se encargará del procesamiento de individuos que hayan cometido los más graves crímenes contra la comunidad internacional.

La Secretaría General está al servicio de los otros órganos de la ONU y ejecuta los programas y políticas de la Organización. Al frente de la misma se halla el secretario general, nombrado por la Asamblea General por recomendación del Consejo de Seguridad. Desde su fundación la ONU ha tenido siete secretarios generales: Trygve Halvdan Lie (1946–1953); Dag Hjalmar Hammarskjöld (1953–1961); Sithu U Thant (1961–1971); Kurt Waldheim (1972–1981); Javier Pérez de Cuéllar (1982–1991); Butros Butros-Gali (1992–1996); y Kofi Annan (1997–).

6. LA PAZ Y LA SEGURIDAD

Según queda recogido en la Carta de Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad es ante todo responsable de los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad; la Asamblea General tiene sólo una autoridad residual. Los artículos 33 a 38 de la Carta autorizan al Consejo para instar a naciones en conflicto a que resuelvan sus diferencias por medios pacíficos, como, por ejemplo, las negociaciones, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje y la vía legal. Al desempeñar esta responsabilidad, el Consejo puede nombrar representantes o crear comités especiales que investiguen las disputas y recomienden alternativas de solución.

Cuando el Consejo determina que una disputa representa una amenaza para la paz, puede, cumpliendo los artículos 39 a 51, aplicar sus recomendaciones, ya sea por medios no militares, como las sanciones económicas y diplomáticas, o por la utilización de fuerzas militares. Ésta es la única ocasión en la que la Carta autoriza una acción coercitiva. Esta acción está sujeta al voto unánime de los cinco miembros permanentes del Consejo, con lo que pone de relieve la importancia del derecho de veto de las grandes potencias en temas fundamentales. La acción militar también se ve sujeta a la disponibilidad de fuerzas armadas, condición que ha resultado difícil de cumplir.

Por último, según el artículo 26, el Consejo de Seguridad asume la responsabilidad de formular planes para el establecimiento de un sistema de regulación de armamentos. La Carta de la ONU concede menos importancia

al control internacional de armas y al desarme como instrumentos para alcanzar la paz de lo que lo hizo el pacto de la Sociedad de Naciones. Debido a algunos sucesos ocurridos entre ambas guerras mundiales, muchos líderes llegaron a la conclusión de que la paz sólo podía lograrse a través de la cooperación de las principales potencias, que habrían de actuar, en palabras de Roosevelt, como policías del mundo. Esta idea está incorporada en el requisito de unanimidad de las grandes potencias, a la vez que explica por qué se ha llamado a la Carta sistema de seguridad colectiva limitada, ya que no se puede emprender una acción coercitiva en contra de la voluntad de un país que tiene un puesto permanente en el Consejo.

7. Las fuerzas de paz de la ONU

Desde principios de la década de 1950, el papel de la ONU en el mantenimiento de la paz y la seguridad en el mundo se ha incrementado. Fuerzas auspiciadas por la ONU han actuado de forma muy activa en zonas donde la descolonización ha provocado inestabilidad política. En muchos casos, la retirada de una antigua potencia colonial generaba un vacío político al que seguía un proceso de lucha por el poder. En respuesta a esto, la ONU desarrolló una estrategia, que el secretario general Hammarskjöld llamó diplomacia preventiva, que consistía en el despliegue de fuerzas de paz con dos fines principales: separar a los antagonistas, dando tiempo y oportunidades para la negociación, e impedir la extensión geográfica de los conflictos locales. En 1988, las fuerzas de paz de la ONU recibieron el Premio Nobel de la Paz.

Se han realizado operaciones de paz en Oriente Próximo desde 1956 y en Chipre desde 1964. En África se mantuvieron algunas tropas en el Congo (llamado Zaire entre 1971 y 1997) desde 1960 hasta 1964. Posteriormente se han enviado misiones de paz a Angola, Sahara Occidental, República de Suráfrica y Mozambique. En 1992, la ONU decidió una importante operación en Somalia, en la que intervinieron unos 30.000 soldados a principios de 1993 para dar protección a las operaciones humanitarias, en especial para el reparto de víveres en zonas de hambruna. Otras dos zonas donde la ONU ha participado de un modo muy activo fueron, a principios de la década de 1990, Camboya, en la que la ONU estuvo controlando las elecciones, y Bosnia-Herzegovina durante la guerra de la antigua Yugoslavia, que finalizó con decenas de miles de muertos y millones de personas sin hogar. Según las reglas formuladas en principio por Hammarskjöld, se excluía a las grandes potencias de las fuerzas de paz para impedirles que encubrieran sus propios intereses bajo la bandera de la ONU. Con el fin de la Guerra fría, tropas británicas y francesas jugaron un papel importante en el conflicto de la antigua Yugoslavia, mientras que un gran número de soldados estadounidenses fue enviado en un principio a apaciguar Somalia. En 1992, un contingente de tropas japonesas se unió a la operación camboyana.

8. LAS NACIONES UNIDAS, EL COMERCIO Y EL DESARROLLO

La ONU ha participado muchas veces en las 44444 primeras, y difíciles, etapas de la independencia política, en la que la mayoría de las nuevas naciones ha pedido ayuda socioeconómica a gran escala. Las actividades económicas y sociales constituyen en la actualidad la mayor parte del trabajo de la ONU. Más del 85% del presupuesto y del personal se dedican a actividades encuadradas en tres categorías. En primer lugar, el ECOSOC sirve de foro para las amplias conversaciones sobre los problemas económicos y sociales, para la coordinación de los programas de la ONU y de las agencias especializadas. En segundo lugar, como apoyo a ECOSOC y a la Asamblea General, se proporcionan servicios de información e investigación, que corren a cargo de un personal especializado y de grupos especiales de estudio, entre los que se incluyen órganos permanentes de ECOSOC, como son las comisiones de estadística, de población y de derechos humanos. En tercer lugar, la ONU es la responsable de gestionar programas como el PNUD y la UNICEF y de órganos subsidiarios como el UNCTAD, creados para desempeñar responsabilidades específicas aprobadas por la Asamblea General.

También se deben considerar las actividades económicas como parte de todo el sistema de Naciones Unidas, incluidos los órganos subsidiarios, los comités y las agencias especializadas. A su vez, las agencias especializadas pueden ser divididas en dos grupos. Las instituciones financieras (el Fondo Monetario

Internacional, FMI, y el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, BIRD, parte del grupo del Banco Mundial) tienen la obligación de conceder préstamos a los estados miembros. El FMI permite a los miembros de la ONU apoyar el valor de sus monedas cubriendo déficit temporales en sus balanzas de pago. El Banco Mundial ayuda a financiar proyectos de desarrollo de largo alcance. Las agencias funcionales como la UNESCO, la OMS y la FAO son responsables de la cooperación internacional y de la ayuda técnica dentro de sus campos de competencia.

9. EL PAPEL DE LAS NACIONES UNIDAS

En la actualidad, las Naciones Unidas son a la vez más y menos de lo que los fundadores habían anticipado. Son menos, porque, desde el fin de la II Guerra Mundial hasta el final de la década de 1980, la rivalidad existente entre Estados Unidos y la URSS dejó al descubierto la débil unanimidad de las grandes potencias en temas de paz y seguridad. Son más, porque la rápida desintegración de los imperios coloniales, producida desde la década de 1940 hasta la de 1970, creó un vacío en la estructura de las relaciones internacionales que la ONU, en muchas áreas, pudo y supo ocupar.

Incluso durante el periodo de rivalidad entre las superpotencias, la ONU ayudó a mitigar las tensiones entre el Este y el Oeste. Gracias a sus misiones de paz, por ejemplo, fue capaz de mantener ciertas áreas de tensión fuera del dominio de las grandes potencias. La ONU estableció también varios comités sobre desarme y participó en la negociación de tratados con el fin de prohibir las armas nucleares en el espacio exterior y el desarrollo de las armas químicas. La Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA) ha contribuido a controlar la proliferación de armas nucleares inspeccionando instalaciones nucleares para comprobar su uso. No obstante, se han alcanzado medidas importantes en el tema del control de armas gracias a las negociaciones directas desarrolladas entre las superpotencias. Entre estas medidas se incluyen el Tratado de Prohibición Parcial de Pruebas (1963), el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (1968), las negociaciones sobre Limitación de Armas Estratégicas (SALT) de 1972 y 1979, y los tratados de Reducción de Armas Estratégicas (START) de 1991 y 1993.

Además del envío de fuerzas de paz, la ONU ha tenido un papel más relevante en el tránsito de numerosos países hacia la autodeterminación en algunas áreas conflictivas. Ha sido una tribuna importante en la que estados de independencia tardía han comenzado a tomar parte en las relaciones internacionales, proporcionándoles así la oportunidad de representar sus intereses fuera de su propio entorno, de adherirse a grupos de naciones con intereses parecidos y de escapar de los forzados compromisos de sus antiguos vínculos coloniales. Un problema con el que se enfrenta la ONU en la década de 1990 es la impresión que existe en algunos países occidentales de que se ha convertido en un instrumento de los países subdesarrollados y que, por lo tanto, ya no constituye un foro viable para llevar a cabo negociaciones satisfactorias para naciones más avanzadas en el plano económico.

Muchos problemas globales han sido considerados en una serie de conferencias especiales, celebradas con el patrocinio de las Naciones Unidas, entre las que se encuentran la Conferencia sobre el Entorno Humano (1972), la Conferencia sobre Población Mundial (1974), la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer (1975), la Conferencia sobre Asentamientos Humanos, o sobre el Hábitat (1976), la Conferencia sobre la Desertización (1977), la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento (1982) y la Cumbre Mundial para los Niños (1990). En 1992, más de 100 jefes de Estado y de gobierno, la mayor reunión de dirigentes nacionales de la historia, se reunieron en Río de Janeiro (Brasil) para celebrar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, más conocida por los nombres de Cumbre de la Tierra y Cumbre de Río.

La caída del comunismo, que tuvo lugar en Europa del Este y la URSS entre 1989 y 1991, planteó nuevos desafíos y oportunidades para la acción de la ONU. Por una parte, el fin de la rivalidad entre Estados Unidos y la URSS permitía a la ONU asumir un papel más intenso en la búsqueda de soluciones a los conflictos de Camboya, la antigua Yugoslavia, el Sahara Occidental y el golfo Pérsico. Por otra parte, la guerra civil yugoslava y los conflictos étnicos existentes dentro y entre las antiguas repúblicas soviéticas eran sólo

ejemplos de la amenaza que la desintegración del que fuera bloque soviético podía representar para la paz y la estabilidad. Cómo afrontar un papel mayor en el mantenimiento de la paz y cómo acomodar la mayor influencia política y económica que habían adquirido Alemania y Japón fueron asimismo desafíos a los que la ONU hubo de enfrentarse en la década de 1990. Después de más de 40 años de debates internacionales, en 1993 se aprobó la creación de un nuevo puesto: el alto comisario para los Derechos Humanos. Nombrado por el secretario general, el comisario es responsable de velar por el respeto mundial a los derechos humanos fundamentales.

El futuro de la Organización pasa por convertirse en el único y auténtico garante de la estabilidad mundial. En este sentido, el Tratado Global de Prohibición de Pruebas Nucleares (aprobado por la Asamblea General el 10 de septiembre de 1996), la II Cumbre de la Tierra (celebrada en junio de 1997 en Nueva York, que acordó la futura creación de una Organización Mundial del Medio Ambiente) y la Convención de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (celebrada en la ciudad japonesa de Kioto en diciembre de 1997, en la que se delimitó un programa mínimo para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los países desarrollados) pueden citarse como sus más recientes actuaciones para fomentar la concordia internacional. Su papel como mediadora en conflictos regionales alterna resultados notables (vigilancia del proceso de paz en Bosnia–Herzegovina) con muestras de determinada incapacidad. En este último aspecto, habría que señalar el relativo fracaso de la Organización en la región africana de los Grandes Lagos, donde no se pudo salvaguardar la seguridad de los refugiados en las sucesivas crisis de Ruanda (1994) y Zaire (actual República Democrática del Congo, 1996–1997).

Las Naciones Unidas no son un gobierno mundial, sino más bien un instrumento muy flexible mediante el cual las naciones pueden cooperar para solucionar sus mutuos problemas. Que cooperen y utilicen la ONU de forma creativa depende de cómo sus gobiernos y sus pueblos entiendan las relaciones con los demás y de cómo imaginen su lugar en el futuro de la humanidad.