

LA ONU, CINCUENTA AÑOS DESPUÉS

por ELISA PÉREZ VERA

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN: DE CLUB DE VENCEDORES A ORGANIZACIÓN MUNDIAL
- II. EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE LA CARTA
- III. ¿REFORMA DE LA CARTA O ADAPTACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN?
- IV. CONCLUSIONES

La invitación que en su día me hiciera el profesor Aldecoa, como director de los cursos de verano de la Universidad del País Vasco, a pronunciar esta conferencia inaugural se corresponde tan poco con mis méritos personales que resulta obligado que estas primeras palabras sean de agradecimiento. Agradecimiento al amigo, con el que por evidentes razones de diferencia de edad no he llegado a tener nunca un trato cotidiano, y agradecimiento al compañero en el quehacer universitario, pero que ejerce su magisterio en una disciplina próxima a la que yo cultivo, aunque lo bastante lejana como para no coincidir con él en el ritual, más o menos bárbaro, que conduce a la provisión de nuevas plazas de profesorado.

Precisamente por esa aparente lejanía —salvada por la empatía de quienes comparten una misma visión de la Universidad y de su relación con la Sociedad de la que aquélla forma parte— tiene para mí tanto valor esta invitación pese a que me obligue a realizar un doble esfuerzo: por suponer una vuelta, aunque sea fugaz, a la Universidad (de la que distintas actividades me tienen alejada hace años); por tener que abordar un tema que, hace todavía más años, abandoné para refugiarme en las certezas del Derecho Privado. Por todas estas circunstancias, permítanme que, a mis palabras de agradecimiento dirigidas a los organizadores de estos cursos, añada el ruego sincero dirigido a todos ustedes de que sean benévolo al enjuiciar mi intervención.

I. INTRODUCCIÓN: DE CLUB DE VENCEDORES A ORGANIZACIÓN MUNDIAL

Uno de los grandes problemas que plantea el hablar *hoy* de una Organización internacional que, como la de las Naciones Unidas, ha alcanzado los cincuenta años de existencia en un mundo caracterizado por la aceleración de los ritmos históricos, es el de juzgarla *sólo* a la luz de las circunstancias actuales. Tal enfoque es inevitable y posiblemente necesario, pero no debe hacernos caer en injusticias históricas que nos hagan olvidar sus orígenes y el importante papel que ha desempeñado a lo largo de todos estos años en las relaciones internacionales.

En relación con sus orígenes, hay que recordar, ante todo, que la Carta constitutiva de la ONU, nacida de los horrores de una guerra especialmente cruenta y devastadora, surgió en 1945 como el texto ordenador de la comunidad internacional querido por las Potencias vencedoras.

Ciertamente todas las Potencias firmantes de la Carta eran acreedoras de este calificativo; no obstante, resulta evidente que la unión contra un enemigo común no implica la asunción de un mismo ideario. De hecho, al finalizar la II Guerra Mundial, los regímenes internos de los Aliados ofrecían diferencias tan básicas como insalvables.

De ahí que la existencia de la ONU sólo fuera factible cuando se configuró como

un marco neutral en que pudieran coexistir las distintas ideologías en presencia. «Neutralidad» que resulta evidente, y significativa, si consideramos, por ejemplo, que en el texto de la Carta no se utiliza ni una sola vez el término democracia, algo que no puede sorprender cuando entre los Estados fundadores de la Organización esta noción se aplicaba a regímenes políticos que, utilizándolo como denominador común, implicaban orientaciones alejadas y aun contradictorias de la vida política (piénsese en las profundas diferencias existentes entre las Democracias de corte liberal y las llamadas Democracias Populares).

La «neutralidad» a que nos referimos se reflejó también en los mecanismos previstos para alcanzar los fines o propósitos que persigue la Organización. En efecto, la debilidad de que, a veces, adolecen los medios de que se dotó la ONU sólo puede entenderse como fruto de esos grandes equilibrios impuestos por la realidad internacional a que antes aludía, y que el profesor Carrillo Salcedo¹ sintetizó, ya en 1970, en torno a tres grandes ejes: el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales; la cooperación internacional institucionalizada en materias económicas y sociales, y el régimen jurídico del colonialismo.

En relación con el primero de los compromisos aludidos, nos interesa sobre todo su alcance, que podría resumirse en los siguientes términos: el *mantenimiento y restauración de la paz y seguridad internacionales* es, sin duda, el objetivo primordial de una Organización que ya en el preámbulo de su Carta constitutiva declara su resolución de «preservar a las generaciones futuras del flagelo de la guerra». No obstante, la consecución de este objetivo se condicionará a la existencia de unanimidad de las Grandes Potencias en el Consejo de Seguridad (a través del derecho de veto del art. 27 de la Carta); y ello, en un momento en que ya era evidente la dificultad de que tal unanimidad se alcanzara cuando el supuesto planteado afectara a los intereses de una Gran Potencia. Sin duda, la cautela que el derecho de veto implica es muestra del realismo de los redactores de la Carta que, además, tenían como ejemplo más próximo de Organización Internacional a la Sociedad de Naciones, en la que la unanimidad fue la regla de base.

En cuanto al *colonialismo*, la proclamación del respeto del principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, en el fomento de las relaciones de amistad entre las naciones, se encuentra contrapesada por la regulación jurídica del régimen aplicable a los territorios fideicometidos y por la declaración de principios sobre los territorios no autónomos (caps. XI, XII y XIII).

Por último, el equilibrio en *materias económicas y sociales* se basa en una distribución funcional del trabajo, sobre la base de lo establecido en los capítulos IX y X de la Carta, en los que la ONU se reserva competencias de estudio y recomendación (en el bien entendido de que nada de lo contenido en el capítulo IX podía interpretarse en el sentido de conferir autoridad a la Organización para intervenir «en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados»), y en el que las funciones operativas se confían a los Organismos Especializados, vinculados pero no subordinados a la Organización en el complejo entramado que es el sistema de las Naciones Unidas.

¹ CARRILLO SALCEDO, J. A., «Veinticinco años de Naciones Unidas: Un ensayo de interpretación», *Arbor*, febrero 1971, Madrid, pp. 29 y ss.

Ahora bien, esa neutralidad respetuosa de los grandes equilibrios reseñados e impuesta por la realidad internacional, se transformaba en una noción positiva en el diseño de los Propósitos de la Organización y de los Principios que debían presidir la actuación de la propia Organización y la de sus Estados miembros.

Sobre este «fondo» —que es el que se refleja tanto en el equilibrio de poderes y de intereses que hizo posible la Carta de San Francisco como en los propósitos y principios de la Organización— se han «escrito» los profundos cambios sufridos por la sociedad internacional y su ordenamiento jurídico. Una evolución que ha afectado doblemente a la ONU por su doble naturaleza de *actor* y *escenario* de las relaciones internacionales. En efecto, las Naciones Unidas, como sujetos del Derecho internacional, toman decisiones y actúan contribuyendo al desarrollo del Derecho internacional. Pero, simultáneamente, son uno de los más importantes foros (y el único de ámbito universal) en que se desenvuelven esas mismas relaciones internacionales. De ahí, de la inter-acción entre actores y escenario, la necesidad de abordar el estudio de la ONU a la luz de su carácter cambiante, evolutivo.

Pocas dudas existen de que, en su primera década de existencia, la ONU fue, ante todo, un *club de vencedores*; club heterogéneo, como ya hemos señalado, pero que se percibía a sí mismo como una organización en que, por decirlo en términos nada académicos, estaba reservado el derecho de admisión. Si tal afirmación requiere de algún tipo de prueba, piénsese en los requisitos de admisión consagrados en el artículo 4 de la Carta; en las disposiciones sobre los Estados enemigos durante la Segunda Guerra Mundial (arts. 53.1.º y 2.º, 107), y en el principio contenido en el artículo 2.6.º, en virtud del cual «La Organización hará que los Estados que no son Miembros de las Naciones Unidas se conduzcan de acuerdo con estos Principios en la medida que sea necesaria para mantener la paz y la seguridad internacionales».

A partir de 1955, y sobre todo de 1960, cuando se generaliza la admisión de nuevos Estados como Miembros de la Organización y empieza a ser numéricamente significativa la presencia en la misma de nuevos Estados nacidos del proceso descolonizador, la ONU se convierte, bajo el signo de la tolerancia, en el *gran foro mundial en que se logró la coexistencia* de países enfrentados política y económicamente.

Frente a las dos fases apuntadas, superada la guerra fría, las Naciones Unidas se presentan en los años noventa, y mirando al futuro, como una *instancia de cooperación*, en la que la lucha por alcanzar su objetivo primordial (el mantenimiento de la paz), ha de acompañarse necesariamente de iniciativas que aborden en su raíz la compleja *problemática del subdesarrollo y de la violación sistemática de los derechos humanos*.

II. EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE LA CARTA

Como no podía ser menos, la evolución de la naturaleza de la ONU, de su «ser» mismo, se ha reflejado también en los Principios que deben presidir la actuación de la Organización. Una evolución respecto de la que, ante todo, cabe preguntarse si puede tener autonomía respecto de los principios, de los valores, que los Estados Miembros han ido incorporando en sus relaciones mutuas. En este punto hay que admitir que, ciertamente, la ONU tiene una voluntad propia e independiente de la de sus Estados Miembros, pero también es cierto que fueron estos mismos Estados los

que, inicialmente, fijaron los objetivos para los que la creaban, así como los principios a los que debía adaptarse para su consecución.

Ahora bien, del mismo modo que, en el momento fundacional, la Carta de San Francisco sólo fue posible gracias a que las Potencias vecedoras en la Segunda Guerra Mundial hallaron un mínimo común denominador que, en gran medida, neutralizó las opciones extremas de cada una de ellas, la evolución de los principios de la ONU a lo largo de los años ha sido el reflejo de esas opiniones comunes de los Estados, enriquecida por la opinión propia de la Organización como actor de las relaciones internacionales.

De ahí que la identificación de los Principios rectores de la acción de la ONU no pueda lograrse desde una perspectiva estática. Una perspectiva desde la que cabría considerar que los principios de la ONU son los que la misma Carta de San Francisco identifica como tales. Este modo de abordar la cuestión tiene la indudable ventaja de su certeza: la lectura de su artículo 2 bastaría. La contrapartida es su insuficiencia, que equivale a inexactitud. Y es que el formalismo jurídico, incapaz de explicar la realidad jurídica interna, resulta absolutamente inadecuado para comprender la realidad internacional. En el extremo opuesto, la búsqueda de esos principios a través del articulado de la Carta y en sus acciones concretas puede traducirse en planteamientos subjetivos y, por tanto, poco seguros.

Por ello, tal vez el enfoque más correcto sea circunscribir *básicamente* la búsqueda de los principios de la Carta, junto a los que figuran como tales en el propio texto, en aquellos otros que han basado la acción de la Organización en la consecución de sus Propósitos. Una labor en la que no cabe ignorar que la interpretación de la Carta ha de hacerse a la luz de su «espíritu», de las ideas rectoras que impulsaron a la creación de la Organización y explican su permanencia: la idea clave es, sin duda, el mantenimiento de la paz, sobre la base del respeto de la dignidad humana. Pero ¿de qué paz? Las respuestas serán matizadamente distintas en las distintas fases por las que ha pasado la Organización.

Por lo demás, en apoyo del carácter evolutivo de los principios de la Carta contamos con la R/2625, que contiene la Declaración relativa a los principios de Derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta, de 1970 (XXV aniversario de la ONU). En ella, junto a los principios que figuran en el artículo 2, se añaden otros, como el de no intervención —formulado respecto de la Organización en el artículo 2.7.º—, el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos, junto al deber de los Estados de cooperar entre sí. Una enumeración a la que hoy habría que añadir otros principios, no recogidos en la citada Declaración, como el principio general de respetar la justicia y el Derecho internacional, o el principio que ordena a los Estados respetar los derechos del hombre y las libertades fundamentales, sin discriminación, que la práctica de la Organización ha ido configurando como tales.

El contenido de la Resolución 2625 (XXV), la única que ha intentado una «reinterpretración» de la Carta, es una prueba más del condicionamiento de la Organización respecto de la sociedad internacional en que se inserta. En efecto, recordemos que la misma se adopta en una fecha (1970) marcada por el acceso a la independencia, es decir, a la condición de Estados soberanos, de la mayoría de los países sujetos a dominación colonial. De ahí que su contenido refleje de modo claro el contenido actual de la soberanía y, más genéricamente, el componente estatal de las relaciones interna-

cionales. Afirmación cierta, tanto para los principios que presuponen la aceptación de la estructura establecida de la sociedad internacional (igualdad soberana de los Estados, arreglo pacífico de las controversias, obligación de cooperar entre sí y principio de buena fe), como para aquellos otros que aspiran a regular el cambio social en la comunidad internacional (principio de no intervención, principio de que los Estados, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza, y principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos).

Y es que, incluso este último, el que más lejos llega en las tentativas de regular el proceso hasta entonces extrajurídico que conduce a la formación de un Estado, introduce una norma que busca salvaguardar la integridad territorial de los Estados soberanos e independientes que estén «dotados de un gobierno que representa a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción por motivos de raza, credo o color».

Por otra parte, la formulación del deber de cooperar (recordemos, un objetivo de la Organización y no un principio rector del comportamiento de sus miembros entre sí, según la Carta), el que en mayor medida supera la concepción pasiva de la coexistencia, en cuanto que proclama que no basta con tolerar la presencia de los otros Estados en la esfera internacional, sino que hay que superar las fronteras para alcanzar metas comunes, no llegó a plasmarse en términos que lo impusieran inequívocamente como obligación de los Estados.

En el mismo orden de cuestiones, hay que señalar que la Organización, que bajo el impacto de los acontecimientos bélicos había sido capaz de aprobar la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, no incluirá entre los principios rectores de las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados el del respeto de los derechos humanos.

Es cierto que la Organización había aprobado ya la Declaración y los Pactos, pero este argumento de técnica legislativa no resulta convincente. Más cierto resulta pensar que en veinticinco años de una paz difícil, los Estados parecían haber olvidado los desastres a que arrastra la violación sistemática de los derechos humanos.

Desde esa ya lejana fecha han pasado otros veinticinco años y si la Organización no hubiera estado tan centrada en el estudio de la posibilidad de una reforma de la Carta, tal vez hubiéramos sido testigos de la adopción de una nueva resolución interpretativa de los Principios recogidos en la Carta. Ahora bien, en cualquier caso, y aún en ausencia de texto que nos sirva de guía, resulta evidente que la lectura que cabe hacer hoy del texto aprobado en San Francisco tiene que superar visiones anteriores, a partir de la caracterización actual de la ONU como *instancia de cooperación*. Pero estas reflexiones nos sitúan ya en el centro de la última parte de mi intervención.

III. ¿REFORMA DE LA CARTA O ADAPTACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN?

Ante todo, he de reconocer que esta pregunta, así formulada, tiene mucho de retórica. En efecto, seríamos muchos los que podríamos estar de acuerdo en la conveniencia de la reforma de la Carta de San Francisco, por motivos de diversa índole, desde los puramente formales (hoy se encuentran totalmente desplazadas las referencias a los Estados «enemigos»), a los más apegados a la *realpolitik*, de los que sería

buena muestra el hecho de que Alemania y Japón no sean miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Ahora bien, también son evidentes las dificultades de todo tipo que encuentra esta empresa, de entre las que basta con citar dos: en este quincuagésimo aniversario está ausente la «magia» de los momentos fundacionales; en ausencia de la presión psicológica de los grandes momentos históricos, los Estados son renuentes a ceder una parte, por pequeña que sea, de la parcela de poder o influencia que creen poseer.

En tales circunstancias, es cuando cobra sentido mi pregunta que de forma más exacta, aunque menos gráfica, debería formularse como sigue: *¿qué puede hacer la ONU para adaptarse a las circunstancias actuales si (o hasta tanto) no se produzca una reforma de la Carta?* La historia (incluida la de la propia Organización) nos muestra que la rigidez de un texto jurídico no ha impedido nunca la adaptación de las instituciones a nuevas circunstancias; por eso, lo que debe ocuparnos (y no sé si preocuparnos) es el cómo se produce esa adaptación. Adaptación facilitada, además, por el componente político de la Carta, al que hacía alusión al hablar de «neutralidad» y «equilibrios» en su elaboración. De hecho, cualquier estudioso de la historia de la Organización llegará pronto a la conclusión de que la Carta nunca se ha aplicado en su integridad.

La respuesta que se dé a estos interrogantes reflejará necesariamente una concreta percepción de cómo deben interpretarse los principios rectores de la actuación de la ONU en su quincuagésimo aniversario; una interpretación que, en mi opinión, debe buscarse a la luz de los grandes rasgos característicos de las relaciones internacionales de nuestros días. Al examen de algunas de las circunstancias que las condicionan, y que me parecen más significativas, voy a dedicar los próximos minutos.

En primer lugar, en el actual contexto internacional resulta más evidente que nunca que las amenazas a la paz se encuentran antes en las condiciones de vida en el interior de los Estados que en las relaciones entre éstos. Una afirmación que se comprueba si consideramos los siguientes datos:

1. Se trata, de una parte, de la *relación existente entre condiciones económicas y sociales, y paz*. La conexión entre ambas no es, desde luego, un descubrimiento de nuestros días. En efecto, ya en la Conferencia de San Francisco, el mariscal SMUTS de la delegación sudafricana señalaría que:

los arquitectos de la última paz [...] vivían en un mundo político y estaban dominados por una visión política de los acontecimientos. No es, pues, sorprendente que sus planes hayan sido destruidos por la sucesión de acontecimientos económicos catastróficos que, entre las dos guerras mundiales, desorganizaron las economías nacionales y la mundial [...]. Se ha hecho muy pronto evidente que el caos económico, el malestar social y los sufrimientos que de ello derivaban, constituían causas de guerra, tanto como las formas habituales de agresión.

No obstante, el criterio de división del trabajo (al que antes me refería como uno de los grandes equilibrios que hizo posible la existencia de la Organización) que se adoptó en 1945 para el sistema de las Naciones Unidas (entre la ONU y los Organismos Especializados) detrajo del ámbito de acción directa de la primera las competencias sustantivas en materias económicas y sociales. Materias en las que,

según la Carta, la ONU sólo tiene competencias de estudio, promoción y coordinación.

En abierta impugnación del compromiso político de 1945, la nueva mayoría en la Asamblea General va a pedir a la Organización, a partir de la década de los sesenta, que adopte decisiones y que realice actividades operacionales en este ámbito de cuestiones.

En efecto, la mayoría afro-asiática en la Asamblea General de la ONU va a intentar, en los años sesenta y setenta, que la Organización responda a los nuevos desafíos, o si se prefiere, a la nueva percepción de sus objetivos que ellos encarnan, de una parte, fortaleciendo sus cometidos de armonización (así, ya en 1960 se adoptará el Primer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo); de otra, tan lejos como en 1965, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (fusión del programa ampliado de Asistencia Técnica y del Fondo Especial) supuso una actividad operacional. Con posterioridad, se han realizado muchos más esfuerzos en la vía de la coordinación y la racionalización de esfuerzos. Ahora bien, más allá de los problemas técnicos, el centro de la cuestión es netamente político: el de las funciones y competencias de la Organización.

Por eso, frente a la dinámica impuesta por la mayoría, los países más industrializados opondrán su propia estrategia, desplazando la adopción de las grandes decisiones económicas a grupos constituidos al margen del sistema ONU, como el G-7 y, dentro de él, refugiándose en las instituciones nacidas en Bretton Woods, en las que, como ha señalado el profesor Carrillo, el principio «un dólar, un voto», les resultaba claramente más cómodo que el imperante en la Organización de «un país, un voto». En consecuencia, sigue señalándonos el catedrático de Sevilla, los Estados más ricos «han proporcionado a la ONU muchos menos recursos que al Banco Mundial o al Fondo Monetario Internacional. Obviamente, esta falta de recursos redujo la eficacia de la Organización de las Naciones Unidas y, en un círculo vicioso, la ineficacia pasó a ser una nueva razón para negar recursos². Por ello, cuando la mayoría fuerza las decisiones puede lograr, por ejemplo, la aprobación de una Declaración y un Programa de Acción para el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (1 de mayo de 1974), sin conseguir, sin embargo, que se avance un ápice en las negociaciones globales para el desarrollo.

Las consecuencias son tan dramáticas como conocidas. En una organización/desorganización de la economía mundial, abandonada al libre juego de la oferta y la demanda, los países más desfavorecidos son los que más sienten los efectos de las situaciones de crisis económica, a nivel mundial. Así, se calcula que en la década de los ochenta los términos de intercambio de los países en desarrollo cayeron entre un 13% y un 50%. Por otra parte, como las tasas de interés subieron, los pagos por capital e intereses del Sur al Norte exceden los desembolsos de préstamos del Norte al Sur; de este modo, llegamos a la paradoja de que pueda afirmarse que los países en desarrollo están contribuyendo, con sus aportaciones a los países desarrollados, a

² CARRILLO SALCEDO, J. A., «Los fundamentos de la paz en la acción de las Naciones Unidas: Derechos Humanos, acción humanitaria y desarrollo», en *Jornadas extraordinarias con ocasión del quincuagésimo aniversario de las Naciones Unidas*, coedición de la Escuela Diplomática y la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, en prensa.

incrementar el abismo que los separa de los países más ricos. Un abismo que, en esta década perdida (la de los años ochenta), no hizo sino aumentar, como prueba que el PIB en América Latina, África y Asia Occidental descendiera en distintas proporciones (que oscilan entre el 10% y el 28%) desde 1980 a 1990.

Ahora bien, si a estos datos que nos reflejan la evolución negativa de la economía en el pasado reciente, sumamos las perspectivas del futuro inmediato en materia de población, el cuadro resultante resulta especialmente desalentador. Y es que, según estimaciones de la ONU, en la década actual el 80% de la fuerza de trabajo se concentrará en los países subdesarrollados; países cuyas economías resultan especialmente vulnerables, como acabamos de ver. De ahí que pudiera predecirse que «la migración internacional se intensificará cuando millones de personas provenientes del sur —sin empleo y viviendo en condiciones de extrema pobreza— hagan presión sobre las fronteras de los países desarrollados. Es que si el capital no va donde están los pobres, los pobres irán donde está el capital»³.

Las circunstancias socio-económicas esbozadas configuran, por sí solas, un panorama explosivo para la paz mundial. Por ello, si la ONU del futuro quiere cumplir con el fin básico para el que fue creada habrá de reformular sus objetivos políticos, dándole toda la importancia que merecen a los problemas económicos, con el apoyo de todos los Estados y estableciendo relaciones fluidas con las *organizaciones regionales* que en ciertas áreas han superado, siquiera sea de modo parcial, las estructuras estatales. Único medio, además, por el que podrán resolverse los problemas financieros de la Organización causados demasiado a menudo por la actitud, más que reticente, de sus grandes contribuyentes a sufragar los gastos de operaciones cuyos objetivos no comparten.

Ahora bien, desde esta perspectiva, el principio de cooperación entre los Estados y con la Organización, así como el de prestar asistencia a la Organización y cumplir de buena fe las obligaciones asumidas en los términos de la Carta (art. 2, n.ºs 5 y 2) cobran una nueva dimensión.

En todo caso, el que de los cincuenta años vividos por las Naciones Unidas, más de treinta hayan sido de denuncia, por parte de la mayoría, del equilibrio básico que sustraía del ámbito de decisión de la Organización las materias económicas, es un dato que debería conducir, en el supuesto hipotético de que se planteara, con visos de alcanzarla, una reforma de la Carta, a su reconsideración. En suma, la ONU del futuro debe tener competencias directas en la toma de decisiones relacionadas con la economía mundial. En este punto, cada vez son más las voces que abogan por una reestructuración de la composición y funciones del ECOSOC, en el que se adoptarían las grandes líneas rectoras de la economía mundial, y al que habría que añadir, con éste u otro nombre, un *Consejo de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo*, que vendría a ocupar el vacío dejado por el Consejo de Administración Fiduciaria que permanece en la letra de la Carta, pero que no tiene cometidos que desempeñar⁴.

³ IGLESIAS, E.V., «Lecciones de la pasada experiencia en materia de desarrollo: Bases de programas futuros», *Desarrollo. Revista de la SID*, n.º 17 (1990), p. 43.

⁴ CARRILLO SALCEDO, J. A., «Los fundamentos de la paz en la acción de las Naciones Unidas...», *loc. cit.*, nota 2, *supra*.

2. *Las fronteras entre conflictos internos y conflictos internacionales se han hecho más tenues que nunca.* Las declaraciones de guerra, las agresiones directas, las invasiones territoriales son, en principio, fenómenos ajenos a las relaciones internacionales de esta segunda mitad del siglo XX. (Tal vez por ello —entre otras razones menos claras— la reacción de la Comunidad Internacional fue tan virulenta ante la anexión de Kuwait por Irak.)

Por el contrario, son muchos los conflictos que afectan a las relaciones internacionales y que se inician en el interior de fronteras estatales, más o menos artificiales. De entre ellos, muchos tienen su origen directo en las circunstancias negativas, de todo tipo, en que se desenvuelve la vida de la población; circunstancias que no son en modo alguno ajenas a la liquidación de los imperios coloniales. Es cierto que, en sentido estricto, los problemas coloniales son puramente residuales. Ahora bien, del colonialismo y la descolonización hemos heredado conflictos culturales (y económicos) que son una nueva amenaza para la paz mundial. En efecto, ambas respondieron a esquemas eurocéntricos que difícilmente se sostienen en un mundo plural de Estados formalmente soberanos.

El biólogo E. Wilson ha escrito que «el único proceso persistente que tardaría millones de años en encontrar recuperación es la pérdida de diversidad genética y de las especies por causa de la destrucción de los hábitats naturales⁵. Ahora bien, equivalente a esa pérdida es, en la esfera de la cultura, la pérdida de la diversidad de las tradiciones culturales.

El menosprecio cultural no es ajeno a los conflictos internos con clara proyección en las relaciones internacionales, como muestran las distintas manifestaciones del fundamentalismo islámico. El rechazo por los fundamentalistas de los valores occidentales sobre los que se construyó el orden internacional afecta a millones de seres humanos. Por otra parte, la derrota en el campo de batalla fortalece las reacciones frente a la cultura occidental, ya que precisamente suelen hundir sus raíces en derrotas históricas precedentes.

Conflictos culturales a los que no es ajeno el dominio occidental de los medios de comunicación de masas. Un dominio que permite a los países desarrollados incidir en la vida de los países en desarrollo de modo decisivo. Se trata de una nueva forma de colonización especialmente eficaz porque frente a ella es difícil luchar, en cualquier entorno.

En estrecho contacto con esta dramática realidad, *la protección internacional de los derechos humanos* ha de fortalecerse y replantearse. Un tema tan complejo que desborda, incluso, los límites de por sí ambiciosos de esta conferencia. Por ello, me limitaré a señalar algunos de los aspectos que inciden de modo directo en el «hacer» de la Organización y en su falta de credibilidad. Se trata, de una parte, de la concepción individualista de los Derechos Humanos que subyace en la Carta; de otra, de su discutida universalidad.

Hija de su momento histórico, la Carta de San Francisco proclama que el desarrollo de los derechos humanos y el estímulo de su respeto constituye uno de los fines de la ONU. Objetivo de la Organización en cuanto tal, el respeto de los derechos

⁵ Citado por ARIZPE, L., «La cultura en el desarrollo internacional», en *Desarrollo. Revista de la SID*, n.º 14 (1989), p. 15.

humanos es, simultáneamente, una obligación para los Estados miembros. Nadie puede negar seriamente que en la Carta (cuyo Preámbulo afirma la fe de los pueblos de las Naciones Unidas «en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana»), los derechos humanos a que se hace referencia son los derechos de todos y cada uno de los hombres, individualmente considerados.

En la práctica posterior, la falta de concreción de cuales eran los derechos humanos internacionalmente protegidos se solventó con la adopción de la Declaración Universal y de los Pactos, uno sobre los derechos civiles y políticos, otro sobre los derechos económicos, sociales y culturales.

Por otra parte, el ECOSOC (concretamente, la Subcomisión de prevención de discriminaciones y protección a las minorías) terminó abriendo un camino a la acción de la Organización en la materia. Así, en virtud de la Resolución del ECOSOC 1235 de 1967 (relativa a Sudáfrica y Rodesia) y sobre todo de la 1503 de 1970 se autoriza a la Subcomisión a examinar las comunicaciones recibidas por la ONU, con el objeto de identificar aquellas que «parezcan revelar un cuadro persistente de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en el ámbito de las atribuciones de la Subcomisión». La práctica ha hecho que ambas resoluciones se apliquen a todas las violaciones manifiestas de los derechos humanos.

El procedimiento establece una serie de filtros frente a comunicaciones abusivas: las denuncias se examinan en primer lugar por un grupo de trabajo de cinco miembros que traslada el tema a la Subcomisión si las comunicaciones revelan la existencia de un «conjunto de violaciones flagrantes y sistemáticas de los derechos humanos». La actuación de la Subcomisión y de la Comisión de Derechos Humanos tendrán carácter confidencial, aunque la Comisión informa públicamente cuáles son los Estados cuya conducta es objeto del procedimiento de la resolución 1503.

La Comisión puede remitir comunicaciones al ECOSOC que, al igual que la Asamblea General, puede adoptar resoluciones requiriendo al Gobierno en cuestión a que ponga término a las prácticas denunciadas y a que cumpla con las obligaciones que dimanán de la Carta.

Pese a todo, demasiado a menudo las más atroces violaciones de los derechos humanos quedan *impunes*. Para evitarlo conviene insistir en la conveniencia: a) de la potenciación del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, dotándole de medios que le permitan coordinar y racionalizar las labores de seguimiento de la aplicación de los Convenios sobre protección de los derechos humanos; b) del establecimiento de un Tribunal penal internacional para juzgar tales comportamientos. En esta línea, recordemos la vinculación material entre la normativa protectora de los derechos humanos y el Derecho humanitario bélico (aplicable en caso de conflicto armado) y el establecimiento por el Consejo de Seguridad, en su resolución 827 (1993) de 25 de mayo, de un Tribunal internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de las violaciones graves del Derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia desde 1 de enero de 1991.

Así pues, la experiencia muestra que, al margen de que se logre una eventual sistematización futura en sus textos organizativos, las Naciones Unidas han desarrollado una labor impresionante (aunque siempre insuficiente) en materia de derechos humanos y que pueden y deben continuar haciéndolo, incluso mediante el establecimiento de otros órganos complementarios cuando se estimen necesarios.

No obstante, esta acción se ha desarrollado, básicamente, en torno a la concepción europeo-occidental de los derechos humanos; una concepción que tiene al hombre como punto de referencia y que no es aceptada de modo pacífico por culturas en las que los derechos del grupo priman sobre los derechos de los individuos que lo forman. Desde esta perspectiva, la experiencia de la Conferencia de Viena sobre los Derechos Humanos de 1993 supone una llamada de atención sobre el hecho cierto de que nuestra concepción de los derechos humanos no es la única que puede asumirse. No pretendo con mis palabras animar a ningún tipo de dejación respecto de unas conquistas que han costado mucha sangre y muchos siglos de lucha frente al poder. Simplemente quiero llamar la atención sobre la necesidad de que, desde nuestro mundo occidental, tendamos puentes que nos permitan comprender las percepciones que otras culturas tienen de los Derechos Humanos, pero puentes sólidamente asentados (como señalara Mme Lalumière, a la sazón Secretaria General del Consejo de Europa ⁶) en nuestro firme convencimiento del carácter inalienable de los derechos civiles y políticos para toda persona, sin discriminaciones. Aceptado ese mínimo, nada debe obstaculizar el reconocimiento y defensa de otros Derechos, incluidos los derechos colectivos.

Una reflexión que me parece especialmente pertinente cuando, incluso en el mundo occidental, el renacer de la problemática de las minorías plantea cada vez más insistentemente la existencia de derechos humanos colectivos, es decir, de derechos humanos que se predicen del hombre integrado en un grupo: el grupo «pueblo» o el grupo «minoría». Un problema que ha cobrado especial virulencia en los países multinacionales del Este europeo, en los que la caída de los regímenes autoritarios que los gobernaban con anterioridad, ha tenido como secuela no querida el resurgir de movimientos nacionalistas, que están cambiando el mapa político del mundo y que amenazan con convertirse en el principal foco de conflictos bélicos en este final de siglo.

Ciertamente a las minorías se refiere el artículo 27 del Pacto de derechos civiles y políticos, cuando señala que:

En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.

Y que también alude a ellas el artículo 14 del Convenio europeo (Roma, 4 de noviembre de 1950), en el marco del principio de no discriminación, *pero también es cierto que tales derechos carecen de mecanismos de protección «ad hoc» que tengan en cuenta el carácter colectivo de los sujetos de los que se predicen.*

En suma, también en este ámbito de cuestiones será necesario un considerable esfuerzo de imaginación que armonice la necesaria protección de los derechos del

⁶ «Human Rights at the Dawn of the 21st Century», *Report from the Interregional meeting organized by the Council of Europe in advance of the World Conference on Human Rights* (Palais de l'Europe, Strasbourg, 28-30 January, 1993). Strasbourg, 25 March 1993.

individuo con la no menos necesaria protección de los derechos del grupo en que se inserta.

Por último, en este rápido inventario de cuestiones suscitadas por la protección internacional de los Derechos Humanos, se impone una referencia a las *acciones emprendidas, a partir de 1990, por la ONU por motivos humanitarios*. Estas acciones, por ejemplo, en El Salvador, en Somalia, en la ex Yugoslavia, han recuperado la vieja institución de la intervención de humanidad para insertarla en una sociedad internacional institucionalizada.

En teoría, resulta difícilmente rebatible la legitimidad de unas actuaciones que parten de la constatación de que los derechos humanos han dejado de pertenecer a la «competencia doméstica» de los Estados. Estados que son responsables de respetar los derechos humanos no sólo frente a su pueblo, sino también frente a la comunidad internacional. La relación entre paz y respeto de los derechos humanos, y la calificación de las violaciones de los derechos humanos como amenazas a la paz, justifican, sin duda, la intervención de la Organización.

No obstante, el éxito de tales operaciones en la práctica ha de basarse en su adopción cada vez que sean necesarias, sin criterios discriminatorios. La aplicación de «dobles raseros» en este tema sólo puede tener como consecuencia el descrédito de la propia Organización, más aún cuando en ocasiones parecen destinadas básicamente a aliviar la mala conciencia de todos, o algunos, de sus protagonistas.

IV. CONCLUSIONES

No estoy nada segura de que esta exposición deshilvanada de ideas sobre los primeros cincuenta años de vida de la ONU permitan unas conclusiones. Sin embargo, voy a intentarlo, en términos casi telegráficos:

1. A lo largo de los cincuenta años transcurridos desde 1945, los compromisos iniciales que hicieron viable la existencia misma de la Organización han sufrido cambios radicales. Sin duda, el primero en romperse fue el que se refería a los territorios coloniales. El viento de la historia arrastró a los imperios coloniales, con la consiguiente multiplicación del número de Estados y la pérdida de sentido de varios capítulos de la Carta.

En cuanto al compromiso sobre las competencias de la ONU en materias económicas y sociales, su impugnación frontal por la nueva mayoría afro-asiática determinó que la Organización adoptara medidas que implicaban acción. Ahora bien, a falta de los mecanismos idóneos para que su actuación fuera eficaz, los desequilibrios económicos y sociales han terminado por convertirse en la principal amenaza a la paz internacional. *Por esta vía —y no sólo por la evolución de las relaciones entre las Grandes Potencias— el equilibrio en cuanto al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales también se ha visto afectado.* Es más, cabría preguntarse si hoy ambos planos pueden separarse claramente en las actuaciones adoptadas por la Organización, en el marco del capítulo VI, del capítulo VII, o de ese capítulo VI y medio de que nos hablara Dag Hammarskjöld.

Por tanto, aunque en apariencia en esta intervención no he tratado del objetivo básico de las Naciones Unidas, es decir, del mantenimiento de la paz internacional, quiero que quede constancia de que, en mi opinión, ese ha sido el eje central sobre el

que ha girado todo mi discurso. Y es que, hoy, la paz internacional se llama desarrollo humano, se llama respeto de los derechos humanos.

2. Desde el escepticismo optimista que es uno de los rasgos básicos de mi carácter soy bastante inmune a las decepciones..., casi tanto como a las ilusiones. Pese a todo, hay un dato que veo con especial preocupación. Reformemos la Carta o se adapte la Organización a los nuevos desafíos, el problema básico seguirá siendo el mismo: el de su incapacidad —puesta magistralmente de relieve por el profesor Celestino del Arenal—, para controlar unos acontecimientos que, en buena medida, escapan al control de los Estados. Fuerzas económicas y medios de comunicación transnacionales, imperios económicos basados en el tráfico de armas y de drogas más poderosos que la mayoría de los Estados, constituyen peligros para el bienestar de la Humanidad y, por tanto, para la paz internacional, muy superiores de los que pueden representar las burdas amenazas de agresión o las más solapadas políticas estatales.

En este sentido, el Secretario General de las Naciones Unidas señalaba, en enero de este año —el día 26 en la sesión anual del Foro Económico Mundial, Davos (Suiza)—, *la gran paradoja, que pone de manifiesto la insuficiencia de la Organización en su actual estructura y funcionamiento para cumplir con sus propósitos y principios, es que los procesos paralelos de extensión de la democracia y de difusión del poder que experimenta actualmente el sistema mundial se contradicen, pues aunque cada vez son más los Estados que acceden a la democracia, la realidad del poder escapa cada vez más al control de los Estados, avanzándose hacia un sistema mundial en el que, como consecuencia del declinar del papel y el poder de unos Estados democráticos, las decisiones fundamentales se toman por actores no estatales no sujetos a ningún control democrático*⁷.

Por eso, si queremos reforzar el papel de las Organizaciones internacionales en general y de la ONU en particular —que, al fin y a la postre, son obra de los Estados— hemos de reivindicar el control por los Estados de esos poderes fácticos, no sujetos a ninguna norma democrática.

3. Sería injusto olvidar, al socaire de los fracasos de algunas de sus misiones recientes (y de la desilusión de los ilusionados con el fin de la guerra fría), los logros de la Organización en sus cincuenta años de existencia. En todo caso, de la ONU, como dijera el Juez Altamira al referirse a Don Quijote, «su utopía, incluso su ridículo, no proceden de sus ideas, sino de la desproporción que existe entre sus ideas y los medios para realizarlas»⁸. Por eso, aunque han de buscarse los medios más eficaces para implantarlas, ha de lograrse que en esa búsqueda las exigencias de la realidad no hagan olvidar cuáles son los ideales que se pretenden servir.

Precisamente en esa realidad está la superación de la Guerra Fría y del enfrentamiento ideológico entre el Este y el Oeste, que demasiado a menudo paralizó en el pasado a la ONU. Ahora bien, la situación actual no está exenta de riesgos. De hecho, la concentración del poder político y militar en manos de EEUU y el formidable

⁷ ARENAL, C. del., «Cambios en la sociedad internacional y Organización de las Naciones Unidas», en *Jornadas extraordinarias con ocasión del quincuagésimo aniversario...*, loc. cit., nota 2 supra.

⁸ Citado en ARENAL, C. del., loc. cit., nota 7 supra.

⁹ Citado en BEDJAOUI, M., «La contribution de l'Espagne au "faire" et au "dire" le droit international», en *Jornadas extraordinarias con ocasión del quincuagésimo aniversario...*, loc. cit. en nota 2, supra.

potencial económico de Alemania y Japón, hacen más necesario que nunca que la ONU se convierta en ese gran centro de cooperación que, sobre los principios de la Carta, exija de los más poderosos las responsabilidades especiales que les competen por su mayor poder, al mismo tiempo que contribuye a neutralizar las muchas tentaciones que todo poder trae consigo.

Sólo de este modo, la mayoría de países desfavorecidos abandonarán las reivindicaciones puramente verbales y empezarán a confiar en su capacidad, con la ayuda de todos, para superar una explosiva situación económica y social. Ciertamente, *el camino es difícil pero no existen alternativas si queremos que las generaciones futuras tengan un mundo en el que vivir.*

En suma, permítanme que concluya con unas palabras del Secretario General, Boutros Ghali, en la Memoria que presentó a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad en junio de 1992, y cuyo sentido comparto plenamente: *«las naciones y los pueblos de las Naciones Unidas hemos tenido una buena fortuna que no tuvieron los de la Sociedad de Naciones. Se nos ha dado una segunda oportunidad, que a ellos se les negó, de crear el mundo previsto en nuestra Carta [...]. Hoy, cuando celebramos las posibilidades que vuelven a abrirse ante nosotros, debemos asegurarnos de que se hayan aprendido las lecciones de los últimos cuatro decenios y de que no se repitan los errores de entonces ni posibles variaciones de esos errores: puede ser que nuestro planeta, que hoy, por diferentes razones, sigue estando en peligro, no tenga una tercera oportunidad».*

Ciertamente, cuando han pasado cincuenta años desde la creación de la ONU, sus insuficiencias son sobradamente conocidas, del mismo modo que deberíamos saber que el desarrollo de sus muchas potencialidades es la baza más segura de quienes deseamos un mundo más justo y pacífico.