

REFLEXIONES SOBRE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

La Organización de las Naciones Unidas es la más reciente y sin duda la más completa respuesta a la necesidad secularmente sentida por todos los pueblos del mundo –cuya personería se arrogó al Preámbulo de la Carta– de que se coordinen esfuerzos de manera permanente, para preservar la paz y la seguridad internacionales y para crear un sistema de intercambios pacíficos que conduzca gradualmente a la universalización de la justicia y de la prosperidad.

Hay que admitir, sin embargo, que paradójicamente, la Carta misma hizo casi imposible el logro de ese doble objetivo, al inclinarse con anti-histórica miopía ante las realidades de la inmediata post-guerra, y mantener, de un lado, con todo su vigor el control virtual del derecho y del orden internacionales por la jerarquía de las grandes potencias, y preservar intacta, por otro, la soberanía de los Estados Miembros; al mismo tiempo que introducía tímidamente en sus Capítulos VI y VII algunos pocos elementos de una autoridad internacional. La Organización resultó así una estructura simplemente superpuesta a la antigua realidad, es decir, al “concierto de naciones” y al sistema internacional estatal.

Se ha dicho desde entonces que la Organización en vez de ser el necesario “sustituto de la política del poder”, es apenas “un registro de la

* Artículo publicado en la edición N° 81 (1981) de la *Revista Peruana de Derecho Internacional*.

política del poder” y que por ello sus decisiones más importantes no pueden nunca contrariar los intereses de los Estados Miembros y menos aún corresponder a “pautas morales superiores de justicia”. Es indudable que si se hubiera querido que la Organización fuera verdadero árbitro de esa paz integral a que se aspira, se la habría constituido en actor independiente en la escena internacional y no en simple agente de ejecución de las decisiones políticas de sus miembros y, lo que es peor, de los más poderosos de entre ellos. Ello hubiera significado un cambio revolucionario en la comunidad internacional, pues no se hubiera creado una organización de gobiernos sino un gobierno universal.

Ahora bien, si debemos por el momento contentarnos con que la Organización refleje lo que es “la realidad internacional”, tratemos por lo menos, de que no estratifique sus imperfecciones sino que sirva para suprimirlas y para adaptarse gradualmente a las exigencias de la Comunidad de Naciones. ¿Pero cómo obtenerlo?

Una fórmula de solución está en principio ya lograda y sólo hay que concertarse sobre su mejor empleo: es la universalidad, que llevará a la total participación en la Organización de la comunidad internacional y que implicará su auténtica democratización. Creemos en efecto, que la mayoría numérica acabará imponiendo al “directorio de potencias” las verdaderas prioridades y si, al mismo tiempo, se cohesiona en torno a causas justas, destruirá finalmente su supremacía y la sustituirá por un orden constitucional internacional. Es bien sabido que en la Asamblea General se han formado mayorías por encima y a pesar de presiones, y que las grandes potencias han tenido que acomodar más de una vez sus iniciativas a los justos intereses de la mayoría numérica.

Otro remedio, con componentes del anterior, sería sin duda el establecer un mecanismo que ajuste periódicamente los principales órganos de Naciones Unidas y su funcionamiento a las necesidades crecientes y cambiantes de la comunidad internacional, de manera que proporcione al sistema la flexibilidad que le es tan necesaria. Hay que romper para ello la contradicción que existe en la Carta, al admitir el principio de su propia reforma y al hacerla depender, al mismo tiempo,

de la voluntad unánime de los cinco miembros permanentes del Consejo; siendo así que uno de los objetivos primordiales de toda modificación de la Carta sería, precisamente, el estatuto privilegiado de esos miembros. Los intentos realizados por diversos países han resultado hasta ahora ineficaces sea por la celosa vigilancia de las grandes potencias, sea por la timidez de las reformas propuestas, sea por el escepticismo de quienes no creen aún posible cambio alguno en la estructura del poder internacional. Sin embargo, esos esfuerzos no deben cesar porque los fines, propósitos y principios de la Organización deben acabar primando sobre las facultades de los órganos que fueron creados precisamente para darles aplicación.

Esto en cuanto a las imperfecciones sustanciales de la Organización que afectan el cumplimiento de su responsabilidad en el mantenimiento de la paz y la seguridad. Hay también deficiencias formales constantemente apuntadas por muchos de sus críticos, pero sin explicar que son atribuibles al acelerado crecimiento de Naciones Unidas y a la complejidad de los problemas políticos, económicos y sociales surgidos en los 35 años de su andar. No debe olvidarse, en efecto, que Naciones Unidas cuenta con tres veces más miembros que en sus inicios y que ese incremento incide tanto en la composición de todos sus órganos –desde el Consejo de Seguridad hasta el Secretariado– cuanto en la intensidad de las labores de los mismos y de los 30 otros organismos del Sistema. Por otra parte, la Organización actúa ahora en campos antes insospechados, como la tecnología del espacio, el empleo de la energía atómica para fines pacíficos, la protección del medio ambiente, la utilización de los recursos potenciales de los fondos marinos. Su Secretariado maneja complejas operaciones –no previstas en la Carta– de mantenimiento de la paz en el Medio Oriente, en Chipre, en Cachemira. Sus agencias especializadas hacen frente a incessantes reclamaciones relativas a protección de la infancia, problemas de alimentación, dramas de refugiados, asistencia al desarrollo.

Hay que añadir a todo eso que Naciones Unidas no es como tantos creen, una Organización exclusivamente política y a la que se debe juzgar

sólo por sus logros políticos. En realidad, el Sistema de Naciones Unidas se compone de más de 30 órganos, incluyendo agencias especializadas y organismos autónomos, y de todos ellos sólo la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo de Tutela y la Comisión de Desarme pueden, en rigor, ser calificados de políticos. Los demás abarcan toda la gama de actividades de la comunidad internacional y si resultan alguna vez politizados a pesar de su carácter técnico, es por la naturaleza intergubernamental de la Organización.

De todas maneras, en el aspecto político, puede afirmarse que la Organización ha probado ser el principal elemento de orden y de estabilidad en el mundo y que ha contribuido poderosamente a reducir o eliminar las tensiones internacionales por haber sido el centro indispensable y hasta ahora insustituible en que los gobiernos han discutido sus problemas bilaterales y muchos de los grandes problemas mundiales. Se le ha comparado, con ingenio y acierto, a un consultorio de psiquiatra donde el paciente al airear sus problemas, los reduce a dimensiones manejables y hasta puede eliminarlos definitivamente.

Respecto a cuestión tan esencial para la paz como el desarme y regulación de armamentos, la Carta asignó tanto al Consejo de Seguridad cuanto a la Asamblea General responsabilidades específicas poniendo así dramático énfasis a un grave problema que acababa de ocasionar una guerra desventajosa. No obstante que la Organización no ha podido cumplir a cabalidad esa fundamental tarea, ha hecho posible la conclusión de acuerdos importantes como el Tratado Antártico de 1959 que prohíbe las actividades militares en esa zona, el Tratado de Moscú de 1963 que prohíbe los ensayos nucleares en la atmósfera, el espacio ultraterrestre y debajo del agua; el Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre, de 1967; el Tratado de Tlatelolco sobre la proscripción de armas nucleares en América Latina, de 1967; el Tratado sobre la No Proliferación de Armas Nucleares, de 1968, que prohíbe la transferencia de armas nucleares a otros países; el Tratado de 1972, que prohíbe el emplazamiento de armas nucleares y otras de destrucción en masa en los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo. Otros intentos encaminados a la desnuclearización de África,

del Sudeste Asiático, del Medio Oriente, del Océano Índico están en estudio.

Tal vez la más valiosa realización de Naciones Unidas en el campo político ha sido el establecimiento a partir de 1948 de las operaciones de mantenimiento de la paz con el objeto de reducir o disolver tensiones o contenerlas, sea mediante fuerzas de paz u observadores militares, sea a través de gestiones de buenos oficios confiadas por el Consejo de Seguridad o la Asamblea General al Secretariado General o emprendidas a iniciativa de él para ayudar a resolver conflictos políticos. En una u otra forma esa presencia pacificadora de Naciones Unidas ha estado presente en el Cercano Oriente, en India y Pakistán, en Yemen, en la República Dominicana, en el Congo, en Chipre, en Nueva Guinea Occidental y muy recientemente en Afganistán.

La descolonización es un campo en el que Naciones Unidas ha desarrollado una labor trascendental. Su presión moral, su vigilancia y su dinamismo han contribuido a que 70 naciones (más de 700 millones de hombres) bajo dominio colonial hayan alcanzado su independencia y se hayan incorporado a su seno en los pasados 30 años. Su lucha contra el racismo y la discriminación racial se prosigue con constante y creciente energía desde 1946.

Uno de los mayores y más trascendentales logros de la Organización ha sido el planteamiento y el debate de los problemas marítimos con el objeto de establecer un orden jurídico en el espacio oceánico, el cual se espera que culminará con la adopción en 1982 de una Convención sobre el Derecho del Mar que proteja por igual a los intereses de los miembros de la comunidad internacional. El Perú ha sido sucesivamente inspirador y motor determinante en los prolongados y arduos esfuerzos para obtener los resultados que están hoy tan cercanos.

En el orden económico y social la acción de Naciones Unidas se extiende cada día a partir del precepto de que el progreso económico y social es un derecho inalienable de cada nación.

En la década del 60 se emprendió la lucha para romper el ciclo de la pobreza, el hambre, la ignorancia y la enfermedad y en 1970, al inaugurar el segundo decenio del desarrollo, se estableció una estrategia que cubrió todas las áreas del desarrollo político y social para esa década. Otra nueva estrategia para la promoción del desarrollo de los países necesitados y la cooperación económica internacional fue aprobada en 1980. Entre tanto, en los años 1974 y 1975 la Asamblea General se empeñó en la definición e iniciación de un nuevo orden económico internacional, que fue materia de una Declaración y de un Programa de Acción, así como de una Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

Para atender necesidades más concretas de la comunidad internacional, la Organización creó con carácter permanente las comisiones económicas para diferentes áreas geográficas como es la CEPAL para América Latina; la Conferencia de Comercio y Desarrollo (UNCTAD); el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); la Organización para el desarrollo Industrial (UNIDO); el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP); el Consejo Mundial de Alimentación; la Comisión de Cooperaciones Transnacionales; la Conferencia de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo.

En cuanto a los problemas sociales, destaca en el haber de la Organización la Declaración Universal de Derechos Humanos proclamada en 1948. Años después se lograron el Convenio sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Convenio sobre Derechos Civiles y Políticos. Asimismo, la Comisión de Derechos Humanos ejerce una permanente vigilancia sobre el respeto de esos derechos en todos los ámbitos del mundo.

Es, sin embargo, penosamente cierto que la Organización no ha podido cumplir plenamente todas las tareas que en los órdenes político y económico le asigna, directa o indirectamente, la Carta. ¿Cómo comprobar sin decepción que sigue haciéndose uso de la fuerza para resolver divergencias internacionales, que continúa desenfrenada la carrera armamentista y que siguen produciéndose interferencias, francas o encubiertas, en los asuntos internos de los Estados? ¿Cómo conformarse

con los magros frutos del diálogo entre países pobres y ricos, lanzado esperanzadamente hace 15 años? ¿Cómo no dolerse, finalmente, de la quiebra constante de la influencia moral de las Naciones Unidas por obra del incumplimiento o inobservancia de sus decisiones y recomendaciones?

Fuerza es admitir la extrema dificultad de poner de acuerdo sobre cuestiones trascendentales de paz, seguridad y desarrollo a 156 naciones que por causa de la variedad de sus posiciones políticas, económicas y sociales defienden igual número de intereses diferentes. Pero es evidente, al mismo tiempo, que todas ellas están convencidas de que la Organización constituye el mecanismo insustituible para la consideración y solución de sus problemas, como lo prueba el uso constante que hacen de sus indispensables canales.

Parece entonces obligatorio, y al mismo tiempo urgente, que los países miembros extraigan la conclusión de ese referido convencimiento, es decir, que se aboquen al perfeccionamiento de la Organización para que inspire confianza por su eficacia y por la imparcialidad en el trato de los asuntos que se le sometan y respeto por el acatamiento por los gobiernos de las decisiones y recomendaciones que adopte. Lo que significa que Naciones Unidas se superará en la medida en que evolucione hacia alguna forma de autoridad mundial.

Hasta que ese objetivo se alcance y en tanto hombres de paz sigan ideando maneras de perfeccionarlas, debe darse respaldo franco y activo a la Organización de las Naciones Unidas, que no solamente ha tenido el mérito de sobrevivir –como irónicamente se ha dicho– sino sobre todo el de crecer y evolucionar en tal medida, que no puede razonablemente pensarse en disolverla o sustituirla y sí, por el contrario, en inyectarle vitalidad y poderío.

* * *