

LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS ANTE UN MUNDO EN CRISIS: LA REFORMA NECESARIA

MANUEL NIETO RODRIGUEZ

Teniente Coronel de la Guardia Civil (DEM y DEMACON)
Licenciado en Derecho

INTRODUCCION

El pasado año 1995 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) cumplió 50 años de existencia. Es obvio que desde aquella fecha el mundo ha experimentado profundas transformaciones en todos los órdenes: El mapa político ha aumentado con la aparición de nuevos países, la población mundial se ha ampliado, el desarrollo tecnológico ha alcanzado cotas insospechadas hace medio siglo, la producción de automóviles y petróleo se ha sextuplicado, el hombre ha pisado la Luna y busca contactos con vida inteligente en el universo. Los avances en las telecomunicaciones permiten conocer casi instantáneamente cualquier acontecimiento que sucede en el planeta y la televisión se ha revelado como el gran poder moldeador y conformador de comportamientos. Indudablemente, para bien o para mal, el mundo de hoy es muy diferente al de 1945.

La Carta de las Naciones Unidas (NU,s), firmada en San Francisco el 26 de junio de 1945 —un documento que consta de 119 artículos, divididos en 19 capítulos—, contiene un solemne Preámbulo cargado de esperanza y buenos deseos. Se afirma, como intención común de los países participantes en la Conferencia de San Francisco, que los gobiernos firmantes estaban resueltos a "preservar las generaciones venideras del flagelo de la guerra, reafirmar la fe en los derechos humanos, en la dignidad y el valor de la persona humana, promover el progreso social y elevar el nivel de la vida, practicar la tolerancia y asegurar que no se usará la fuerza armada sino en servicio del bien común".

Sin embargo, como se ha apuntado (1) el balance de medio siglo no incita al optimismo en lo que respecta a gran parte de este compromiso. Las guerras se han multiplicado, los conflictos continúan siendo "tratados" mediante amenazas y coerción, la brecha entre países ricos y pobres se ha agrandado, la tolerancia continúa siendo un bien escaso y ningún gobierno parece estar dispuesto a renunciar al uso de la fuerza armada.

Además, atrás ha quedado la guerra fría y se plantean en el mundo otros conflictos derivados de focos de riesgos de variada etiología, como los fanatismos religiosos, las ideologías extremistas, la superpoblación y la miseria que afecta a muchos países del globo.

En este contexto histórico, el balance de medio siglo de existencia viene inequívocamente sellado por un cierto aire de frustración, pues no puede decirse que la ONU haya podido desempeñar la función que le encomienda el artículo 1º de la Carta (2). Seis años después del fin del conflicto Este-Oeste, las NU,s han monopolizado su presencia internacional y su peso político, pero aún están lejos de ocupar el papel de árbitro de la paz mundial para el que parecían predestinadas. Seguramente todo hubiese ido a peor de no existir la ONU, pero es indudable de que la ONU por sí misma no ha sido suficiente para frenar o impedir ciertos procesos destructivos.

No obstante, es una opinión generalizada la de que hoy más que nunca el mundo necesita un organismo como la ONU, pero renovado, actualizado y con una referencia histórica en el nuevo contexto mundial, muy diferente al de la Segunda Guerra Mundial que motivó su aparición. Es preciso que la ONU sea eficaz y operativa, satisfaga las exigencias del presente y prepare el futuro con mayor justicia que a lo largo de su medio siglo de existencia.

NECESIDAD DE LA REFORMA

Ya en 1992 Boutros-Ghali (3), Secretario General de las NU,s señaló 1995 como hito temporal intermedio para llevar a cabo una renovación del Organismo. Seguramente se pensaba en el 50 Aniversario, que se celebraría en el otoño de 1995, como el momento

oportuno para que los 185 miembros acometieran la tarea de adaptar la organización mundial a los nuevos retos de la postguerra fría.

Sin embargo, la reforma pendiente sólo fue evocada en los numerosos discursos que pronunciaron los mandatarios. Aunque estaba previsto se adoptara una declaración solemne sobre el futuro de la Organización, redactada por un Comité integrado por representantes de un centenar de países, la vaguedad del texto ya anunciaba las dificultades para lograr un consenso sobre los múltiples aspectos susceptibles de ser modificados (4).

Así ocurrió en efecto. La apelación a la reforma y la necesidad de modernización de las NU,s constituyó el contenido central de esta Declaración final, adoptada por aclamación en la Cumbre de octubre de 1995. Con una reafirmación a los principios que informaron la Carta fundacional, esta declaración fue el fruto de un compromiso previo entre las naciones ricas y pobres, entre los países del Norte y del Sur y de ahí su apelación a grandes principios y su falta de una mayor concreción. Aunque se subraya la necesidad de reformar la ONU, no se dice cuál es el camino para lograrlo y se omiten los aspectos esenciales, entre ellos el de la democratización del Consejo de Seguridad y el polémico derecho de veto.

En definitiva, la celebración del 50 Aniversario de la ONU no ha servido para despejar el incierto futuro de la Organización. El debate sobre su estructura y los mecanismos de financiación centraron esta Cumbre, pero los mandatarios no han esbozado siquiera un paquete de medidas que permita sacar a la ONU de su estado actual.

Sin embargo, los problemas, variados y complejos, existen. Para muchos, buena parte de éstos tienen su origen en la propia estructura de la ONU. Los principios fundacionales de la Organización se basan en la igualdad de derechos de los miembros, pero esta teórica igualdad no se da en la práctica. La democratización de las NU,s constituye, en definitiva, el eje sobre el cual habrán de girar todas las propuestas de reforma de la misma, en aspectos tales como el Consejo de Segu-

ridad, finanzas, prevención de conflictos, intervencionismo humanitario, operaciones de mantenimiento de la paz y uso de la fuerza. A continuación analizaremos más detenidamente cada uno de estos aspectos.

ACTUACIONES SOBRE LA ESTRUCTURA DE LA ONU

Cualquier propuesta para impulsar transformaciones positivas en el funcionamiento y estructura de la Organización debe tener en cuenta que la ONU no es un actor independiente, una entidad completamente autónoma, sino un foro que refleja los deseos, las voluntades, las incertidumbres y los juegos de poder de las políticas exteriores de los Estados miembros (5).

La ONU no deberá, ni podrá ser seguramente, un organismo con capacidad para resolver todo tipo de conflictos. Su función es la de plantear los problemas, analizarlos y canalizarlos hacia las vías adecuadas de solución, pero no resolverlos directamente. No tiene capacidad para ello, sobre todo económica. No debe olvidarse que la ONU tiene un presupuesto inferior a los 9.000 millones de dólares, que equivale a no más del 0,06 por 100 de la suma de los presupuestos de todos los Estados.

Se ha señalado a este respecto (6) que la ONU debe convertirse en el foro público mundial, en el que se planteen los principales problemas y conflictos y donde puedan formularse ideas sobre su resolución. La ejecución dependería en última instancia de los propios Estados y del resto de actores no estatales. A pesar de esta subsidiariedad operativa, no cabe duda que la ONU ha de tener una adecuada capacidad de decisión y para ello los Estados deberán entender que, además del incremento cuantitativo y cualitativo de la cooperación interestatal, también puede ser necesaria la transferencia de determinadas parcelas de su soberanía a la ONU y a otras organizaciones regionales y comprometerse a seguir una norma de conducta aceptada libremente. Para lo cual, y como corolario, se necesita establecer un sistema efectivo de

sanciones entre los países que no cumplan sus compromisos, sistema del que actualmente se carece.

Otro aspecto estructural de la reforma de la ONU es tender hacia una progresiva democratización, acorde con el tenor del propio Preámbulo de la Carta Fundacional, que empieza justamente con un "Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas ..." y no con "nosotros los Estados". La democratización afecta en primer lugar a la toma de decisiones y para lograrlo es preciso tender a una desestatalización de la Organización mediante un parcial y progresivo concurso activo de otros actores, por ejemplo las organizaciones no gubernamentales (ONG,s) —de las que existen más de 830 con estatuto consultivo simplemente que podría elevarse a codecisorio—, y promoviendo la participación política popular. En lo tocante a este respecto se ha propuesto la designación de un representante popular de cada país, que les representaría por cuatro años en la Asamblea General, al lado del diplomático designado por ese gobierno (7).

En la democratización propugnada afecta necesariamente el sistema actual de votación de la Asamblea General que funciona por el principio "un país, un voto", hoy absolutamente inaceptable al ignorar que existen países con una población casi mil veces superior a otros. Más justo y democrático sería implantar un sistema decisorio que se acercara a esta realidad demográfica, salvando el peligro opuesto de que un reducido número de países superpoblados puedan controlar la toma de decisiones (8).

Indudablemente, de nada sirve conseguir lo anterior sino se resuelven los actuales bloqueos que existen en la adopción de decisiones. En este sentido se hace necesario la supresión del derecho de veto en el Consejo de Seguridad (el llamado veto paralizante), así como conceder mayor autonomía a la figura del Secretario General para decidir y para delegar. Por último, se propugna también conceder mayor capacidad de decisión a la Asamblea General —Órgano de competencia general, compuesto por todos los miembros de la Organización, que se hacen repre-

sentar por cinco delegados y un número igual de suplentes—, lo cual implicaría la modificación del artículo 12.1 de la Carta con objeto de que la Asamblea General pueda hacer recomendaciones e influir en las decisiones del Consejo de Seguridad en cualquier momento y situación (9).

LA CUESTION DE LAS FINANZAS DE LA ONU

La crisis financiera es uno de los más graves problemas que tiene planteados la ONU, cuyo déficit alcanzaba el 31 de agosto de 1995 la cifra de 3.200 millones de dólares. Esta situación de práctica bancarrota, la más grave de su historia, ha sido originada por el déficit presupuestario y la tradicional renuencia de algunos Estados a pagar sus cuotas.

Actualmente las Naciones Unidas funcionan con unos medios presupuestarios realmente insignificantes. En 1993 el Presupuesto de la ONU fue de 1.600 millones de dólares (10), basado en las cuotas asignadas a cada Estado en función de su riqueza económica. Pero existen otras fuentes de financiación. Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz se sufragan generalmente mediante aportaciones de los Estados en función de unos baremos que reducen las de los países más pobres. Por último, la ayuda humanitaria y los gastos de las Agencias de desarrollo se financian mediante aportaciones voluntarias de los países miembros.

De los 185 Estados miembros de la ONU, tan sólo 70 están al día de sus pagos obligatorios. 39 Estados —generalmente del Tercer Mundo— no han abonado ni un dólar de sus contribuciones del año 1994. En el año anterior, las cuotas pendientes de pago ascendían a 9.085 millones de dólares, casi el presupuesto anual de la Organización. Las cuotas impagadas para la financiación de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz eran de 844 millones de dólares. Las cuentas son lo suficientemente elocuentes para comprobar como la ONU se halla en situación de auténtica quiebra por la morosidad —intencionada o por desidia— de muchos de sus miembros. Es evidente que si se quiere reforzar el papel de

las NU, los Estados han de pagar sus cuotas religiosamente y se deberá acordar una nueva estructura financiera que pueda funcionar correctamente.

Esta precaria situación financiera y económica viene provocada, en gran medida, por el peso excesivo de la cuota de Estados Unidos, principal contribuyente de las arcas de la ONU con una aportación del 25 por 100 del Presupuesto, pero también está a la cabeza de la lista de los países morosos, con un débito cercano a los 1.200 millones de dólares, de los que el 67 por 100 corresponde a su aportación a las Operaciones del Mantenimiento de la Paz y el resto a la cuota del presupuesto ordinario.

El segundo contribuyente es Japón (12,5%) —a pesar de no ser miembro del Cuerpo de Seguridad—, que está al corriente de sus cuotas. En la lista de morosos, tras EE.UU., está Rusia (casi 600 millones de dólares), que también es el tercer contribuyente con el 94 por 100 del Presupuesto ordinario. Otros países que tienen débitos en sus cuotas son: Ucrania, Sudáfrica y Francia. Por su parte Alemania es el cuarto país financiador, y España figura en noveno lugar, con un 2 por 100 del presupuesto.

Como puede observarse, las finanzas de la ONU dependen de la voluntad de un grupo muy reducido de países, lo que convierte a esta Organización en poco democrática y enormemente vulnerable, en tanto que constituye un reflejo del poder económico de un reducido número de Estados. Y aunque el incremento de las cuotas obligatorias, como mecanismo estable de financiación, debe constituir la piedra angular de la economía de la organización, es evidente que las contribuciones voluntarias continuarán jugando un papel destacado en un futuro.

No obstante, cuadrar las cuentas de la ONU no será una tarea fácil. Los gobiernos del Tercer Mundo —los más interesados en la expansión de sus actividades— carecen de recursos y los occidentales desconfían de su capacidad de gestión.

Políticos y diplomáticos norteamericanos, sobre todo, juzgan severamente el trabajo de los centenares de funcionarios de las agen-

cias que forman el sistema de la ONU. Un entramado burocrático que, desde su punto de vista, despilfarra recursos y duplica esfuerzos.

Para hacer frente a estas críticas, las NU,s han iniciado un proceso tendente a incrementar la eficacia de la Organización y aligerar su coste. Se ha decidido bloquear el crecimiento del presupuesto y acometer la tarea de reducción progresiva del personal. En esta línea, algunos expertos proponen incluso la eliminación de ciertas Agencias (11).

La reducción de la excesiva burocracia y el mejoramiento de la eficacia de la gestión, con ser importantes, no constituyen el núcleo del problema económico y financiero de la ONU. El reforzamiento de las finanzas conllevará actuaciones que conduzcan a una disminución de la excesiva dependencia económica de la voluntad de las grandes potencias, garantizar el pago de las cuotas obligatorias y al establecimiento de mecanismos para aumentar sus recursos financieros.

Para lograr el primer objetivo se ha sugerido la conveniencia de establecer un límite máximo del 15 por 100 al porcentaje de cuotas de los Estados miembros, como ya indicó en su día la Comisión Palme. Paralelamente, para compensar la pérdida de ingresos derivados de la disminución de Estados Unidos, habría que aumentar el importe de las correspondientes al resto de la cuota de los Estados.

El impago de las cuotas obligatorias, mal crónico de este Organismo, podría solucionarse mediante la imposición de sanciones, y entre ellas, la desposesión del derecho de voto a los Estados incumplidores de sus compromisos financieros, incluidos los del Consejo de Seguridad.

Por último, para aumentar los recursos financieros, tanto el Secretario General como otros Organismos y Entidades han propuesto medidas de urgencia de variada índole (emisión de bonos del Tesoro, Lotería Internacional, etc.), destacando, como la más interesante y coherente, el establecimiento de un fondo de reserva para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, así como otro Fondo de Paz para costear pequeñas operaciones y el inicio de otras de mayor alcance.

LA AMPLIACION DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

Uno de los aspectos centrales de la reforma de la ONU es sin duda el que afecta al Consejo de Seguridad, Organismo autónomo de la Organización cuya misión principal es la de mantener la paz y seguridad internacionales y donde reside buena parte del poder de aquella (12).

El Consejo de Seguridad está compuesto actualmente por 15 miembros, 5 de los cuales tienen el carácter de permanentes –Estados Unidos, Rusia, Francia, Gran Bretaña y China–, y otros 10 son elegidos por la Asamblea General por un período máximo de dos años, con criterios geográficos (13). Aunque las decisiones se toman por votación, en las cuestiones que “no sean de procedimiento” se requiere el voto de nueve miembros, pero incluido en este número el de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Ello lleva aparejado que si uno sólo de estos miembros permanentes vota en contra, aunque el resto de los miembros del Consejo lo haga a favor, no hay decisión sobre la cuestión planteada.

Esta regla, que eufemísticamente se denomina “unanimitad de las grandes potencias”, es conocida generalmente por “derecho de veto”. En virtud de ellas los “cinco grandes” tienen capacidad para bloquear cualquier acuerdo. Es decir, su apoyo, o al menos la abstención, es imprescindible para decisiones tales como imponer sanciones, desplegar cascos azules o autorizar acciones militares.

La estructura actual del Consejo de Seguridad, nacida al finalizar la Segunda Guerra Mundial, es un reflejo de las relaciones de poder vigentes en aquel momento, pero es evidente que no corresponde a la realidad presente. En el último medio siglo la estructura de la ONU ha permanecido inmutable mientras el escenario internacional se transformaba rápidamente. Los primeros 56 Estados que se reunieron en Londres en enero de 1946 durante la primera Asamblea General se han multiplicado hasta los casi dos centenares actuales. Las características de la mayoría de sus miembros y las relacio-

nes de poder entre ellos también han cambiado. Si casi todos los gobiernos fundadores de la organización pertenecían al mundo desarrollado, hoy los países pertenecientes al Tercer Mundo forman una aplastante mayoría que reclama una democratización de las decisiones. La influencia política y el peso financiero de Alemania y Japón, que, como perdedores de la guerra mundial, se incorporaron tarde a la organización, no tiene ningún reflejo institucional. Además, potencias emergentes como Brasil o la India quieren ser tenidas en cuenta.

Algunos países, especialmente Alemania y Japón, han manifestado de forma abierta su deseo de incorporarse al privilegiado Club de los miembros permanentes. En 1990, el gobierno alemán propuso la creación de seis nuevos miembros permanentes (Japón, Alemania, Brasil, Egipto, India y Nigeria), sin derecho a veto. Sin embargo, todavía están por definir los criterios que habrán de seguirse para decidir quién está legitimado para tener ese status tan especial (14).

En relación con esta cuestión se han propuesto varias fórmulas. Una de ellas sería la de integrar en el Consejo de Seguridad, además de los cinco miembros actuales, a otros ocho que destacan por su potencial económico (Japón, Alemania, Italia y Canadá) o demográfico (India, Indonesia, Brasil y Nigeria).

Un Consejo permanente así formado estaría integrado por cinco representantes del Tercer Mundo y ocho del Primero, una proporción bastante más equilibrada que la actual, que es de 1 a 4, pero con una representación exigua de África y América Latina y un dominio euroasiático abrumador. Además, los países con nivel demográfico similar al de Nigeria, como Bangladesh y Pakistán, podrían querer estimular el crecimiento de su población, ya muy elevado, para ingresar en el Consejo, algo a todas luces contraproducente.

Una segunda propuesta pasaría por aumentar el número de miembros permanentes a 11, con un criterio más geográfico e introduciendo representantes de organizaciones regionales. En este sistema, EE.UU. y Rusia conservarían el puesto que ocupan

ahora, avalado además por su peso económico y demográfico. A China le correspondería un lugar por el significativo hecho de representar a más de la quinta parte de la población mundial, y la India por idénticos motivos demográficos. Japón, país que controla el 15 por 100 del PIB mundial, tampoco podría quedar excluido. En cambio, Francia y Gran Bretaña, así como la candidatura de Alemania, al formar parte de la Unión Europea (UE) y de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), podrían turnarse en un cupo de dos puestos que se asignan a la OSCE, uno de los cuales estaría asegurado para ellos. En este sentido, Italia ya ha propuesto que Francia y el Reino Unido se unan en un asiento para la UE, que vendría a ser un planteamiento parecido al propuesto. Quedaría la duda de si Brasil, por su inmenso peso en América Latina, podría ocupar asimismo un puesto permanente en el Consejo, siendo el segundo escaño para un país nombrado por la Organización de Estados Americanos (OEA). En África, dada la falta de un país que lidere el continente en algún aspecto, podría ser la Organización para la Unidad Africana (OUA), y quizás también la Liga Árabe, quienes decidan las dos candidaturas representantes. Con esta composición, el equilibrio sería mayor y todos los continentes, excepto Oceanía, estarían representados con al menos dos miembros.

Además de la composición numérica de los miembros permanentes, en muchos sectores de opinión se mantienen determinados criterios sobre sus aspectos cualitativos, es decir, sobre las condiciones de legitimidad y fuerza moral que deberían ostentar los Estados para acceder a este Organismo. Se argumenta que exigir estos requisitos para ser miembros no es ni una frivolidad ni un intento político de bloquear la participación de determinados países, sino tan sólo una condición básica para que el Consejo de Seguridad esté incuestionablemente investido de una legitimidad que hasta el momento es más que dudosa. Sólo así el Consejo podrá tomar decisiones coherentes y responsables, respaldadas por su autoridad moral, que afecten a la Comunidad internacional. Únicamente desde

la legitimidad que otorga el cumplir las reglas vigentes los miembros permanentes del Consejo de Seguridad tendrán la capacidad necesaria para hacer respetar las normas aprobadas por las NU,s.

En esta línea se han formulado diversas propuestas que comprenden básicamente estos aspectos: carecer de deudas pendientes con la ONU, estar al corriente de la firma y ratificación de los Acuerdos de desarme y de Derechos Humanos; acatar las decisiones del Comité Internacional de Justicia, cumplir las resoluciones del Consejo de Seguridad que puedan afectarle, participación en misiones de paz, etc.

En lo que respecta a la composición de los miembros no permanentes, no existen inconvenientes para continuar con el sistema actual de 10 miembros con una duración de dos años, renovándose a razón de cinco por año. De esta forma el Consejo de Seguridad estaría integrado por 23 ó 21 miembros, según la fórmula elegida, siendo el número de permanentes algo superior al de no permanentes.

Por último, queda la cuestión del derecho de veto. Con referencia a los cinco países que aún poseen este privilegio, existe una corriente de opinión que aboga por su definitiva eliminación antes del siglo XXI, y mientras esto llega, que estos cinco permanentes se comprometan a no ejercerlo. Sin embargo, otros lo consideran como la única opción posible, ya que otra solución más democrática —por ejemplo hacer plenamente competente a la Asamblea en materias de seguridad— hubiese desembocado en la ruptura de las Naciones Unidas ante la imposibilidad de articular consensos entre todos sus miembros y la firme oposición de las grandes potencias a ver vulnerados sus intereses locales.

En el supuesto de la tesis de la continuación del derecho de veto, está por ver si los nuevos miembros permanentes en el Consejo ampliado tendrían o no este derecho, ya que una multiplicación de los miembros de esta categoría podría llevar a la paralización del Consejo. Es un argumento que juega a favor de los abolicionistas, los cuales proponen que, eliminando el derecho de veto, y con 23

o 31 miembros en el Consejo, no tendría ya sentido que la toma de decisiones se basara en el consenso total, puesto que una mayoría de tres cuartas partes debería ser suficiente, permitiéndose un margen de cinco disensiones en cualquiera de las dos opciones presentadas.

LA PREVENCIÓN DE LOS CONFLICTOS

El artículo 1º de la Carta de las NU,s establece claramente que este Organismo ha de actuar preferentemente de forma preventiva, siendo su función la de evitar el estallido de los conflictos, más que intervenir en su finalización.

A pesar de ello, la ONU no ha sabido actuar hasta ahora de forma eficaz en el terreno de la prevención, ya sea por la escasa colaboración entre los países, por la falta de mecanismos y recursos apropiados, o por los obstáculos puestos por los miembros permanentes del Consejo de Seguridad durante el largo período de la guerra fría. Lo usual ha sido solicitar los servicios de la ONU para intervenir en las últimas etapas de un conflicto o en momentos en los que ya no existe ninguna esperanza de resolverlo. Este papel marginal y a posteriori es lo contrario a la función preventiva que tiene asignada la Organización.

La escasa actividad preventiva de NU,s ha sido objeto de permanente atención y denuncia por parte de diferentes Secretarios Generales (15), así como por la Asamblea General, que desde 1988 se ha ocupado de este tema en sucesivas resoluciones, la última de las cuales, aprobada en 1991, sobre la política de "determinación de hechos", la define como "toda actividad encaminada a un conocimiento detallado de los hechos pertinentes de cualquier contingencia o situación que los órganos competentes de las NU,s necesiten para desempeñar eficazmente sus funciones en relación con el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales". Todo ello es muestra de la necesidad práctica de que la ONU disponga de libertad de maniobra suficiente para llevar a cabo investigaciones imparciales sobre hechos conflictivos, con el propósito de prevenir y resolver pacíficamen-

te determinados conflictos nacionales o internacionales.

Para esta finalidad de prevención de conflictos, en 1987 se creó en Naciones Unidas la Oficina de Investigaciones y Reunión de Información (ORCI), con las funciones de evaluar las tendencias mundiales, preparar perfiles sobre cuestiones y países o regiones, proporcionar alerta temprana sobre evolución de las situaciones conflictivas, mantener una buena base de datos, observar los factores relacionados con posibles corrientes de refugiados y situaciones de emergencia comparables, realizar tareas especiales de investigación y evaluación, y recibir y distribuir información política de los medios de comunicación. No obstante, cinco años después de su creación, la ORCI fue desmantelada y su trabajo transferido a los dos Subsecretarios Generales del Departamento de Asuntos Políticos.

La llegada de Boutros-Ghali a la Secretaría General de NU,s ha dado, si cabe, un mayor impulso a la doctrina sobre prevención de conflictos. En su "programa de Paz" de julio de 1992, señalaba que el primer objetivo de Naciones Unidas es precisamente la diplomacia preventiva, que junto al establecimiento de la paz, el mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz, conforman los cuatro grandes ejes de la labor de este organismo.

El programa preventivo del actual Secretario General recoge un abanico de medidas, clásicas en su mayoría, destinadas a evitar que surjan litigios entre dos o más partes, que las controversias existentes se conviertan en conflictos, y que los conflictos, si ocurren, se extiendan. Analizar y comprender las tendencias mundiales, mitigar las tensiones, y contener o controlar los conflictos son, por tanto, las funciones de la diplomacia preventiva.

Las medidas para consolidar la confianza (CBM's) forman un primer bloque, en el que se incluyen actividades como el intercambio de misiones militares, la reducción de riesgos, la libre circulación de la información o la verificación de los acuerdos de desarme.

La investigación de los hechos mediante el envío de funcionarios o misiones específicas configura un segundo grupo de medidas, ten-

ientes a conseguir un conocimiento más oportuno y preciso de aquéllos, así como un análisis correcto de los acontecimientos y de las tendencias mundiales, ya sean económicas, sociales, políticas o militares.

La alerta temprana es la tercera función señalada, y se refiere a un amplio conjunto de problemas: amenazas ambientales, riesgo de accidentes nucleares, desastres naturales, movimientos masivos de población, amenazas de hambre generalizada, propagación de enfermedades, etc., en una muestra de la dimensión no militar de la seguridad.

El cuarto aspecto de esta diplomacia es lo que Boutros-Ghali denomina despliegue preventivo, esto es, el envío de fuerzas de mantenimiento de la paz en tres tipos de supuestos: a) en situaciones de crisis nacional, a petición del gobierno o todas las partes interesadas, o con su consentimiento, para realizar asistencia humanitaria, ayuda a la conciliación, o para mantener la seguridad; b) en las controversias entre Estados, cuando dos países consideren que la presencia de las Naciones Unidas a ambos lados de la frontera puede reducir el riesgo de hostilidades; c) cuando un país se considere amenazado (16).

Una forma de despliegue preventivo contemplado por el Secretario General es el de las zonas desmilitarizadas, situadas a ambos lados de una frontera con el acuerdo de las dos partes, con el fin de separar a los beligerantes potenciales, o a un lado de la línea fronteriza, con objeto de eliminar cualquier pretexto de ataque.

Es indudable que cualquier política preventiva que pretenda llegar al fondo de los problemas deberá prestar mayor atención a las tensiones y conflictos derivados de las desigualdades económicas y sociales, tanto en su dimensión externa como interna. El propio Consejo de Seguridad reconoció, en su reunión-cumbre del 31 de enero de 1992, que "la paz y la prosperidad son indivisibles, y que la paz y la estabilidad duraderas requieren una cooperación internacional eficaz para la eliminación de la pobreza y la promoción de una vida mejor para todos, dentro de un concepto más amplio de la libertad", y que "las causas

no militares de inestabilidad en las esferas económica, social, humanitaria y ecológica se han convertido en amenazas a la paz y la seguridad, por lo que todos los países miembros de las Naciones Unidas debían dar máxima prioridad a la solución de estas cuestiones".

La paz, la estabilidad y la prevención de conflictos no se consiguen, sin embargo, con bellas palabras, sino con compromisos políticos y sociales para transformar la situación actual, caracterizada por la no satisfacción de las necesidades básicas de gran parte de los habitantes del planeta, lo que inevitablemente ha de conducir a un cambio profundo en los comportamientos de los países dominantes y privilegiados. La disparidad entre ricos y pobres y la degradación ecológica son, en este sentido, los problemas de mayor magnitud que tiene planteada la comunidad internacional.

Y como se ha señalado (17), estos problemas "sólo se pueden detener mediante un desarrollo mejor y más sostenible, que exigirá, entre otras cosas, una planificación demográfica efectiva, una mejora de la atención primaria de la salud, una mayor educación y formación técnica, una modificación de las políticas agrarias, fuentes de energía renovables, ayuda externa, y un comercio y acuerdos financieros más estables, predecibles y favorables para los países en desarrollo".

La prevención de los conflictos es la única alternativa existente para resolver con éxito los problemas contemporáneos. Las condiciones futuras de vida del planeta, esto es, la seguridad del futuro, dependen de la capacidad de todos para aceptar este reto y encontrar vías de solución. En este empeño la ONU podría jugar un papel destacado, para lo cual debe llevar a cabo su reforma pendiente.

De lo que se trata, en definitiva, es de que las Naciones Unidas actúen no sólo de forma reactiva, esto es, mediante una diplomacia de la crisis, sino sobre todo mediante una diplomacia preventiva antes de que estallen los conflictos. Como acertadamente ha dicho Brian Urquhart (18), la cuestión que cabe plantear es si estamos en un momento propicio para que las naciones sean capaces de

crear, financiar y mantener un sistema basado en la vigilancia, el consenso, los intereses comunes, la acción colectiva y el derecho internacional, esto es, de retornar a las premisas de la misma Carta de las Naciones Unidas.

EL INTERVENCIONISMO HUMANITARIO

En el seno de las Naciones Unidas se acepta una clasificación de las misiones en las que intervienen fuerzas de la ONU en tres categorías: operaciones de mantenimiento de la Paz, ayuda humanitaria y conflicto bélico. La primera es la típica misión en la que intervienen cascos o boinas azules y que analizaremos después detenidamente. La tercera supone la aceptación del uso de la fuerza desde un planteamiento multinacional y será también tratado posteriormente. La segunda, en cambio, se mueve en unos márgenes más difusos, puesto que las operaciones de ayuda humanitaria que pueden o no ir acompañadas del uso de la fuerza, tropiezan de entrada con la limitación del principio de no interferencia en los asuntos internos de los Estados.

Aunque de un lado este principio es una garantía relativa para que los Estados militarmente más poderosos no queden legitimados para interferir sistemáticamente en la vida de otros más débiles, también es verdad que hasta el presente nunca ha impedido que la intervención de los poderosos continúe realizándose, ya sea por medio de las armas o por otras formas de dominación no militares, como desde el mercado de capitales, el comercio o las empresas transnacionales.

El principio de no injerencia, sin embargo, es un viejo tabú que concede impunidad para quienes violan sistemáticamente los derechos humanos elementales. Por ello es preciso replantear este viejo dogma, y conviene hacerlo desde la perspectiva de la reforma y democratización de las Naciones Unidas, con objeto de dilucidar si este Organismo podría tener la capacidad jurídica y material, además de la legitimidad moral, para intervenir en determinados asuntos internos de los Estados, cuando se produzcan situaciones extremas de injusticia.

La Resolución 688 (1991) de Naciones Unidas, que condenó la represión iraquí contra los kurdos y permitió el acceso de las organizaciones humanitarias a las poblaciones afectadas, aunque no autoriza a recurrir a la fuerza, constituye un precedente hacia la aceptación de un cierto derecho de injerencia. La operación de la ONU en ayuda al pueblo kurdo planteó la discusión sobre la oportunidad y legitimidad del llamado "intervencionismo humanitario", o sea, la intervención de tipo militar unilateral motivada por razones humanitarias, y sin consentimiento de su Gobierno.

La cuestión que plantea el intervencionismo humanitario es cómo armonizar los principios de la soberanía territorial de los Estados, la no intervención en los asuntos internos de los mismos y la prohibición del uso de la fuerza estipulada en la Carta de las NU,s, con una protección de los derechos humanos en situaciones extremas, en las que esa violación suponga una amenaza a la paz y a la seguridad internacional (19).

El intervencionismo humanitario genera dudas, recelos y temores, incluso entre quienes lo defienden con cierta convicción. Y es que, a nivel político, aunque existe confusión sobre el significado de lo humanitario, se dispone en cambio de un amplio conocimiento sobre las perversiones del intervencionismo tradicional.

En el debate sobre este tema, la ONU y sus cascos azules juegan un papel central, al entenderse que sólo desde esta Organización internacional es posible legitimar una nueva doctrina y, quizá, un nuevo cuerpo especializado en este tipo de misiones. En este proceso, abierto con la referida Resolución 688 de 1991, es probable que a corto plazo el siguiente paso sea conseguir plena y efectiva vigencia del principio de que ningún Estado debe impedir el envío y recepción de ayuda humanitaria y que la protección de los derechos humanos es un valor que prevalece sobre el de la soberanía nacional.

En el plano práctico, Somalia y Yugoslavia han provocado, después de la intervención kurda, un debate sobre los límites que se imponen a la acción humanitaria, sobre la capacidad de la ONU de regular los conflictos

y sobre la actitud de la comunidad internacional frente al sufrimiento ajeno. La ONU no ha podido —interpelada continuamente— responder satisfactoriamente a ninguno de estos conflictos. Las lamentables condiciones de seguridad en que se han distribuido algunos suministros (especialmente en la ex Yugoslavia) es posible que sienten las bases de una nueva doctrina de intervención humanitaria, que aunque pueda ser necesaria no estará exenta de interpretaciones conflictivas, dada la tradición discriminatoria del Consejo de Seguridad con su política de establecer dos pesos y dos medidas (20), o claramente negativas (caso de Somalia a partir del segundo semestre de 1993).

En este contexto de la ayuda humanitaria las Organizaciones no gubernamentales (ONG,s) desempeñan un papel fundamental. Una de ellas, Médicos sin Fronteras (MSF), a través del libro "Poblaciones en peligro" (21), denuncia la táctica humanitaria de los Estados como "un viejo truco y una coartada para tranquilizar" su falta de actuación política y calmar la mala conciencia de los pacíficos ciudadanos, poniendo el dedo en la raíz del problema cuando afirman que "la acción humanitaria, cuando no se realiza en un contexto de profunda transformación de las relaciones económicas mundiales, no es más que una máscara de dejación y de indignidad".

El mensaje de Médicos sin Fronteras a la ONU es también claro: ha de redefinir el mandato de sus agencias y de sus fuerzas, y darles los medios efectivos para interrumpir una guerra, en lugar de hacerles contabilizar el número de treguas no respetadas, y de dar mayor autonomía a las agencias humanitarias, de forma que "las lógicas de dominación política y de coordinación de la ayuda humanitaria no se parasiten mutuamente, como en los casos de Somalia, Bosnia y, sobre todo, Irak".

Es evidente que la intervención humanitaria, en su vertiente no militar, es necesaria y vital para la supervivencia de millones de personas, pero en sus condiciones actuales es también un sedante que oculta la verdadera enfermedad. A este respecto, se ha hecho referencia al fenómeno de la "humanitariza-

ción de los problemas" (22), es decir, a una forma edulcorada de plantear las cuestiones que impone asumir las responsabilidades frente al desencadenamiento de la barbarie. Con esta humanización de los conflictos sólo hay víctimas, pero nunca culpables. Existe una profunda instrumentalización con finalidades publicitarias, políticas e incluso estratégicas del intervencionismo humanitario que, junto a un efecto sedante y desculpabilizador que critican las agencias humanitarias, señalan las grandes contradicciones del intervencionismo humanitario que pese a todo hay que seguir afirmando como necesario.

Como ha señalado Chemillier-Gendreau (23), es ilusorio pensar que el intervencionismo puede funcionar en dos movimientos, con un primer golpe de efecto protagonizado por Estados Unidos (humanitarismo televisado), seguido por una intervención de NU,s de larga duración. Las acciones humanitarias han de administrarse colectivamente, de principio a fin. Ha de ser el compromiso responsable del conjunto de las Naciones Unidas reformadas lo que asegure la acción, y no la inicial predisposición de la Casa Blanca. En este sentido, el caso de Somalia es clarificador, además de patético.

Sin una mayor clarificación de lo que se persigue, sin garantizar que este tipo de actividades no tendrán nada que ver con el intervencionismo imperial o colonial, no es posible llegar a entender cualquier variante del intervencionismo humanitario que se quiere imponer.

Hace falta en suma la creación de una conciencia solidaria y humanitaria, algo bien diferente de la estrategia, la injerencia y la política humanitarista, que son en este sentido una especie de moral minimalista, una trampa inmovilizadora, un valor-refugio que permite huir de la acción política, porque la sustituye. La acción humanitaria actual se asemeja a un ritual ideológico en donde no se pide enfrentarse a la complejidad de lo real, sino a sustituirlo para apaciguar nuestras conciencias (24).

En casos extremos como los de Bosnia, Somalia y otros más, la intervención humanitaria es una obligación, y la militar una opción

a considerar. Pero si no ha ido precedida de la agitación humanitaria posible, si no hay capacidad de revolver las conciencias y la comodidad, y si previamente no se han articulado los mecanismos de prevención de conflictos y de desarme, el intervencionismo militar no será más que un limitado y fracasado sustituto de la actividad política y social, esto es, de la obligación colectiva de involucrarse en la resolución de los procesos conflictivos, combatiendo los problemas desde su raíz.

La intervención humanitaria, en definitiva, no debe ocultar la auténtica naturaleza del problema, pues de lo contrario lo perpetúa. Las ONG,s que actúan en este terreno tienen ahí una gran responsabilidad, pues si son críticas e independientes y no caen en la trampa de lo que se llama el "imperialismo filantrópico", esto es, en la autocomplacencia de actuar acriticamente en situaciones de escándalo político, además de realizar su labor específica pueden también actuar como auténticos centros de alerta y prevención de situaciones conflictivas. Para conseguirlo, no obstante, algunas deberán revisar sus métodos tradicionales de obtención de fondos, rehuendo estrategias de impacto comunicativo basadas en la "pornografía del hambre" y alentar, en cambio, campañas de sensibilización política y social que permitan poner en marcha soluciones más duraderas (25).

LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

La acción de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz ha estado inevitablemente marcada por los avatares de la política internacional y, muy especialmente, por el "gran cisma" entre los bloques antagónicos que ha caracterizado la larga era del bipolarismo y del enfrentamiento Este-Oeste.

La crisis prematura del sistema de seguridad colectiva previsto en el Capítulo VII de la Carta, que se manifestó estrepitosamente con ocasión de la intervención en Corea en 1950, hizo entrar en hibernación la posibilidad de poner en marcha un ejército institucional "onusiano", encargado de imponer sanciones a todo Estado agresor y de restablecer la paz

por la fuerza. El pragmatismo de que siempre ha hecho gala la Organización mundial, ha llevado así a la instauración de un mecanismo alternativo, quizá menos ambicioso en su diseño, pero sin duda más útil en las circunstancias dominantes en la esfera internacional durante la era del bipolarismo: las operaciones para el mantenimiento de la paz (OMP,s) (26).

Las OMP,s no están expresamente definidas en la Carta, aunque su fundamento legal es el artículo 40 de la misma. El Consejo de Seguridad, antes de hacer las recomendaciones o de decidir las medidas a que se refiere el artículo 39, podrá instar a las partes interesadas a que cumplan con las medidas provisionales que juzguen necesarias o aceptables. Como acertadamente se ha señalado (27), surge así "un nuevo sistema de uso de la fuerza por las NU,s, un nuevo tipo de acción ejecutiva cuya esencia consiste en que se abandona todo esquema de seguridad colectiva, tanto el establecido en la Carta como el que se intentó poner en pie en 1950 (Unión pro paz), y se sustituye por un nuevo sistema de carácter principalmente preventivo y protector más que represivo".

Las OMP,s han venido siendo desde 1945 el instrumento más importante de la ONU en su papel de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, y han experimentado un notable incremento en los últimos tiempos.

Desde junio de 1945 hasta septiembre de 1993, en poco más de 48 años, unas 650.000 personas de 75 países han prestado servicios en 26 operaciones, con un coste total de 8.300 millones de dólares. Algo más de 1.000 personas han perdido la vida cumpliendo su servicio de estas fuerzas. Actualmente la ONU tiene en curso 19 misiones de paz en las que participan 62.000 efectivos.

En su versión clásica estas operaciones han revestido dos modalidades: Misiones de observación ("boinas azules") y Fuerzas de Mantenimiento de la Paz (FMP) vulgarmente conocidos como "casco azul". Las primeras están formadas por observadores o enlaces militares profesionales de distintos países, que van desarmados, y cuya obligación es supervisar y observar de modo pasivo el

cumplimiento del mandato del Consejo de Seguridad. Las FMP,s van dotadas de armas ligeras de carácter defensivo. Suelen consistir en unidades completas (batallones o compañías) de diferentes países, y actúan de una forma algo más decisiva, aunque sin entrar en combate, con objeto de disuadir a las partes implicadas en el conflicto.

El responsable de estas operaciones de Naciones Unidas ha redefinido las OMP,s como aquellas "operaciones de NU,s en las que participa personal civil o militar, con el consentimiento de las partes y bajo el mando de las NU,s, para ayudar a controlar y resolver conflictos internacionales o conflictos internos, actuales o potenciales, que tengan una clara dimensión internacional" (28). Las características fundamentales de estas operaciones son las siguientes:

- Se organizan con el consentimiento de las partes en conflicto.
- Cada operación es aprobada y apoyada por las NU,s (necesita el voto afirmativo de al menos 9 de los 15 países miembros del Consejo de Seguridad).
- Los Estados miembros designan al personal de forma voluntaria.
- Este personal está bajo el mando del Secretario General, quien informa al Consejo de Seguridad.
- El armamento, en caso de portarlo, es para uso exclusivo en defensa propia.
- Su actuación debe estar presidida por una absoluta imparcialidad ante las partes en conflicto.
- Las operaciones deben ser financiadas por los Estados.

La filosofía que ha inspirado las OMP,s en las cuatro últimas décadas ha experimentado un notable cambio a raíz de la nueva coyuntura internacional instaurada desde el final de la guerra fría. Además de aumentar la cantidad de operaciones, ha habido también un cambio cualitativo en las misiones. Hasta fechas recientes, las operaciones en las que han intervenido estas fuerzas han tenido un carácter de vigilancia en las primeras o en las últimas fases de los conflictos, ya sea para

prevenir un proceso de escalada (función preventiva), para controlar el cese del fuego, la retirada de tropas, o como elemento de interposición para lograr el cese negociado de las hostilidades. Las FMP,s han actuado, por tanto, como una fuerza policial encargada de mantener el orden en un momento delicado, en el que la presencia de una fuerza imparcial exterior puede constituir una garantía para el cumplimiento de determinados acuerdos.

Esta línea tradicional de actuación se ha roto con la operación de NU,s en Somalia en 1992 (ONUSOM) en la que la ONU intentó conciliar un proyecto humanitario con otro militar de carácter más ofensivo (29), con un resultado francamente negativo que recibió fuertes críticas. Somalia supuso además el punto de inflexión de las tradicionales fuerzas de mantenimiento de la paz (peace-keeping) hacia una nueva modalidad, las llamadas fuerzas de imposición de la paz (peace-enforcement) que combinan elementos tradicionales con otros de naturaleza más ofensiva, a la vez que amplían el tipo de misiones que deben realizar los cascos azules (30).

En el fondo lo que subyace en esta mutación de las OMP,s es el problema de la paulatina admisión del recurso a la fuerza en las intervenciones llevadas a cabo por la ONU, aspecto del que trataremos con más detalle en otro epígrafe. Todo ello propiciado por la recuperación de consenso en el Consejo de Seguridad —progresivo alejamiento del peligro de veto, como consecuencia del desmembramiento de la ex Unión Soviética y la desaparición del bloque socialista— que ha permitido ampliar el ámbito de estas operaciones con un contenido mucho más global y un matiz más interventor que los tradicionales. Esto ha sido interpretado como una transformación crítica del papel de la ONU, pasando de ser un mediador y de facilitar el proceso de reconciliación nacional a ser un beligerante activo (31). En esta nueva etapa ha cosechado éxitos importantes (El Salvador, Nicaragua), pero también algunos fracasos (Bosnia, Somalia, Camboya), precisamente en unos escenarios donde la presencia de las fuerzas de la ONU no era plenamente aceptada por las partes y la solución política del conflicto

estaba todavía lejana. Por el contrario, como ha demostrado el éxito de las misiones en Centroamérica, los buenos resultados vienen asociados a la actuación sobre la base de un acuerdo entre las partes.

Asimismo, la ausencia de resultados positivos, para algunos analistas, tiene mucho que ver con la escasa capacidad preventiva de la misma ONU y con su tardía actuación, similar a la de un bombero que acude al incendio cuando ya está destruido el edificio (32). La pacificación de conflictos que llevan diez o veinte años de duración no puede ser nunca tarea fácil si no va acompañada de un amplio conjunto de medidas que tengan en consideración las raíces del problema. En última instancia, no tiene mucho sentido que algunas OMP,s duren indefinidamente, como tampoco resulta razonable que se acote prematuramente su duración. Lo prudente es que se alarguen lo estrictamente necesario, pero sin un planteamiento que facilite su perpetuidad a causa de la acomodación de las partes en conflicto (33).

Por tanto, lo óptimo sería desplegar las FMP,s de forma preventiva, antes de que el conflicto alcance determinadas cotas. Hasta ahora, sin embargo, Naciones Unidas ha actuado más bien poco en las fases preventivas, y cambiar esa tendencia implicará actuar también sobre las causas económicas y sociales que producen esas situaciones de tensión y no sólo en sus manifestaciones militares. Así lo entiende Boutros-Ghali cuando manifiesta que "los esfuerzos de la Organización por consolidar la paz, la estabilidad y la seguridad deben englobar temas que trasciendan las amenazas militares, para que sea posible romper las cadenas de los conflictos y las guerras que han caracterizado el pasado" (34). Conviene recordar, sin embargo, que las fuerzas de Paz nunca podrán resolver por sí solas los conflictos, y menos los de larga duración. La resolución de los conflictos requiere la adopción de mecanismos adicionales, más en la línea de lo que el Secretario General de NU,s denomina "consolidación de la paz".

La realidad es que las OMP,s como instrumentos flexibles de política se han ido adap-

tando a los diferentes casos que se han ido presentando y a las nuevas condiciones geopolíticas y geoestratégicas.

A medida que pasan los años, las OMP,s tienden a ser no sólo más numerosas, sino también más complejas y ambiciosas, hasta el punto de que se habla ya de una segunda generación que tendrá, además de la dimensión militar, otras de tipo político, económico, social, humanitarias y ambientales, todo lo cual exigirá un enfoque unificado e integrado (35). Como ya se ha expuesto, las misiones no sólo se han ampliado, sino incluso han cambiado, ya que si hasta 1988 lo tradicional era actuar en los aspectos clásicos (control de cese del fuego, interposición, control de retirada de fuerzas, etc.), en los últimos años las OMP,s han tratado con más intensidad funciones tales como control de procesos electorales, supervisiones de referéndums, desarme y desarticulación de grupos armados o control del cumplimiento de los derechos humanos (36).

Las actuales OMP,s tienen que hacer frente a situaciones muy diferentes a las del pasado inmediato, sin que se haya desarrollado la discusión política necesaria para situar correctamente el papel de la ONU ante esas situaciones y, lógicamente, sus fuerzas de paz. No existe un planteamiento común para enfocar este futuro, ni tan siquiera para reconocer las numerosas posturas contradictorias existentes (37). En este sentido, el nivel de implicación futura que Estados Unidos decida tener en el funcionamiento general de la ONU condicionará en buena medida el perfil de las OMP,s de los próximos años. La Guerra del Golfo y la intervención en Somalia han sido dos importantes campos de experimentación en este terreno, y aunque la naturaleza bélica de ambos conflictos difiere sustancialmente de los cometidos tradicionales de las OMP,s, sus desenlaces y repercusión pública han obligado a replantear la tradicional posición de "distanciamento" que Estados Unidos ha mantenido ante Naciones Unidas, sustituyéndola por una actitud más activa, aunque condicionada (38).

Por lo que se refiere a las OMP,s en concreto, el planteamiento de los EE.UU. es el de

considerar que no existe apenas separación entre estas operaciones en su sentido clásico y lo que ha venido en llamarse "operaciones de fuerza" o imposición de la paz (peace-enforcement). Por otra parte, los norteamericanos apoyan la creación en NU,s de un auténtico Cuartel General de las OMP,s con acceso a la inteligencia, comunicaciones y logística necesarias (39), si bien, y al mismo tiempo, se exige la revisión del proceso de toma de decisiones de las OMP,s, el mando estadounidense en la operación en que intervenga y en este último extremo que "exista una misión clara, con mandos competentes, normas de comportamiento razonables y medios necesarios para llevar a cabo el trabajo".

El punto de vista de los EE.UU. sobre las OMP,s es el reflejo más representativo de las recientes posturas acerca de la paulatina admisión del recurso a la fuerza en las recientes operaciones de NU,s. En esta línea de mutación del concepto tradicional de las OMP,s se halla la idea del actual Secretario General Boutros-Ghali, para quien "peace-keeping" es una técnica consistente en el "despliegue de una presencia de las NU,s en el campo, hasta ahora con el consentimiento de todas las partes implicadas, comprendiendo normalmente militares de NU,s o policías y frecuentemente también civiles (40). En la expresión "hasta ahora" se halla explícitamente la tendencia a imponer incluso por la fuerza las decisiones de las Naciones Unidas.

A pesar de que existe una fuerte corriente de opinión contraria a que la ONU asuma el papel de gendarme mundial y que sea más prudente en sus intervenciones, confiando en la diplomacia con el uso restringido de la fuerza para mantener la paz, lo cierto es que todo apunta, en última instancia, a que el Consejo de Seguridad autorizará su participación en conflictos hasta ahora considerados internos —que son la mayoría— aduciendo razones humanitarias. Es posible por tanto que las OMP,s sean transformadas y utilizadas para adaptarse mejor a esas situaciones, con su viejo nombre o con una nueva designación.

La constante ampliación del campo de actuación de las OMP,s es una necesidad derivada de una demanda real de los actores

internacionales, apoyada por la propia organización, los cuales han reivindicado un mayor protagonismo de la ONU en la prevención de conflictos y en la gestión de crisis. Pero también constituye un serio peligro para su futuro si no se clarifican sus funciones, límites y sus medios (41).

En el mismo sentido, han surgido opiniones que objetivamente moderan las expectativas surgidas poniendo de manifiesto algunos problemas estructurales evidenciados en las últimas operaciones de NU,s referidas a su legitimación (empleo creciente del recurso a la fuerza), medios disponibles y articulación orgánica (42).

El tema de la legitimación del uso de la fuerza será tratado en el siguiente epígrafe. Aquí baste señalar que la última tendencia, ya comentada, de imponer incluso por la fuerza las decisiones de las NU,s podría incluso rebasar el campo humanitario que se encuentra en la zona de nadie entre el Derecho Humanitario y el Derecho Internacional para adentrarse en el peligroso terreno de la injerencia en los asuntos internos. Por ello, la ONU deberá regular los nuevos tipos de intervenciones, antes de que se ponga en duda su legitimidad.

Otro problema que presenta las OMP,s es la disponibilidad de medios para intervenir. Hasta ahora, el brazo armado de NU,s depende de las contribuciones nacionales, que deciden y negocian, caso por caso, de acuerdo con el interés nacional, incluso cuando la contribución se articula a través de organizaciones de defensa colectivas como la OTAN o la UEO. Las NU,s no tienen fuerzas propias permanentes (standing) ni unidades especiales a su disposición (stand-by), sino que se ven obligadas a solicitar fuerzas (on-call).

Esta dependencia condiciona las iniciativas, al dificultar el planeamiento, demorar mucho tiempo al establecimiento de las operaciones y prolongar su finalización más allá de lo razonable, como consecuencia de las necesidades operacionales del despliegue, especialmente la escasez y disparidad de los medios logísticos. Y una vez en el terreno, las dificultades continúan a través de la falta de interoperabilidad de equipos, burocratización

de los escalones de apoyo logístico, disparidad de doctrinas, instrucción y equipo, carencias en los sistemas C3I, obligados relevos, etcétera, que son fuente de problemas cotidianos.

A los limitados medios personales y materiales hay que unir las dificultades derivadas de la financiación de estas operaciones. Las NU,s asumen aproximadamente el 40 por 100 de sus costes. El resto debe reembolsarse por los países participantes, los cuales, ante la falta de liquidez de los fondos de reserva de la Organización, están obligados a anticipar el pago de los mismos a cargo de las contribuciones anuales.

La realidad es que el pago de las cuotas para llevar a cabo las OMP,s se realiza con grandes dificultades, pues la mayoría de los países habitualmente retrasan el abono de las contribuciones que tienen asignadas. En octubre de 1993, por ejemplo, los Estados debían al respecto 1.150 millones de dólares. Es significativo, además, que en esa fecha el 65 por 100 de los Estados tenían todavía pendientes los pagos de cuotas correspondientes a ejercicios anteriores, deuda que ascendía a 378 millones de dólares, de los que casi 270 correspondían a la Federación Rusa.

Lo anterior, unido al coste tan elevado de las últimas operaciones de NU,s (43), ha obligado al Consejo de Seguridad a replantear la forma tradicional de costear las mismas.

Entre las propuestas lanzadas por el mismo Secretario General y otras personas u organismos para obtener nuevos fondos que garanticen las OMP,s, figuran las siguientes sugerencias:

- Establecer un Fondo de Reserva para el mantenimiento de la paz para sufragar los gastos iniciales de las operaciones, en tanto no se reciban las contribuciones prorrateadas.
- Crear un Fondo de Dotación de las Naciones Unidas para la Paz, con una meta inicial de 1.000 millones de dólares, mediante una combinación de contribuciones prorrateadas y voluntarias procedentes de los gobiernos, del sector privado y de particulares. Una vez que el

Fondo alcanzara el monto previsto, las utilidades obtenidas de la inversión de su capital servirían para financiar los gastos iniciales de las OMP,s autorizadas.

- Recibir préstamos del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional.
- Acordar que un tercio del coste estimado de cada nueva OMP sea consignado por la Asamblea General, tan pronto el Consejo de Seguridad decida establecer la operación.
- Establecer un impuesto al comercio de armamento, a partir de las transferencias notificadas al registro de armas de NN.UU.
- Aportación por cada país del 1 por 100 de los gastos militares anuales, con lo que NU,s ingresaría anualmente unos 8.000 millones de dólares.
- Establecimiento de una cuota fija a la que se añadiría un gravamen sobre los gastos de Defensa de cada país (cuota variable).

A la vista de los problemas derivados del mecanismo voluntarista actualmente vigente para la organización de FMP,s, numerosos expertos aseguran que estas operaciones serían más baratas, operativas y eficaces si tuvieran un carácter estable y estuvieran en estado de alerta permanente, al menos un número determinado de ellas. No obstante, el Secretario General no se muestra partidario de crear una fuerza permanente, a la que considera poco práctica e inadecuada (44), prefiriendo "fuerzas a la carta" de varios tamaños y configuraciones. Sin embargo, su repetida petición de que los Estados pongan a su disposición varias unidades militares para las OMP,s aunque tiene sentido y es necesario para el buen funcionamiento de las mismas, no se cumple con la rapidez y la cantidad que las circunstancias y el mismo demandan.

Por último, queda el problema de la organización. Es un aspecto condicionado por los problemas anteriores, ya que la acumulación de éstos dificulta las respuestas organizativas a las intervenciones. El problema se manifiesta sobre todo en la deficiente coordinación entre los distintos actores implicados: políti-

cos, militares, administradores, planificadores y ejecutantes. En este sentido, y en sucesivos pasos para solucionarlos, los modelos de operaciones han evolucionado desde las primeras en las que NU,s, a través de su estructura civil, mantenía un gran protagonismo en la cadena de mando, hasta las últimas (a partir de ONUSOM II), en donde se aprecia una cadena de mando en la que el liderazgo está cedido a un miembro de NU,s (en concreto a EE.UU.), e incluso a una organización de Defensa, que ocupa el papel de socio principal aunque no lidera la operación sino que actúa bajo mandato de NU,s (45).

EL USO DE LA FUERZA POR PARTE DE NACIONES UNIDAS

Cuando los mecanismos de prevención y regulación se muestran insuficientes o incapaces para frenar un proceso conflictivo y éste degenera en una guerra abierta o en una situación en la que se violan de forma grave derechos humanos elementales, cabe formular la cuestión de si las NU,s deben y pueden articular una respuesta coercitiva de tipo militar, capaz de paralizar la escalada conflictiva, restablecer una situación previa determinada, o imponer una de nueva sin el necesario consentimiento de las partes implicadas en el conflicto.

Algunas OMP,s han fracasado o han quedado seriamente limitadas por la incapacidad normativa y material de las fuerzas intervinientes para usar la fuerza en un momento dado. En los conflictos abiertos su presencia ha estado simplemente vedada, con lo que la ONU no ha tenido posibilidad alguna de intervenir directamente mediante la fuerza con objeto de imponer un determinado orden.

Aunque el tradicional carácter pacífico de las OMP,s pueda mantenerse en el futuro, para actuar en algunos escenarios, previo consentimiento de las partes, es indudable que la intervención por la fuerza y sin ese consentimiento puede ser una necesidad para terminar con algunas situaciones de violencia, una vez se han agotado todos los medios pacíficos y se respeten determinadas condiciones establecidas de antemano para el uso

de esa fuerza. El mismo Secretario General de la ONU ha reconocido la necesidad de llevar a efectos acciones coactivas en especiales circunstancias, sobre todo cuando no se respetan acuerdos de alto el fuego (46).

Establecida la necesidad de la respuesta en fuerza de las NU,s en ciertos casos y bajo determinadas condiciones, analizaremos ahora el apoyo jurídico internacional que esta propuesta tiene. En este sentido la Carta de la ONU no prohíbe ni impide el establecimiento de una fuerza coercitiva de carácter internacional, sino que por el contrario lo contempla explícitamente.

La función primordial y primer propósito de NU,s es el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales y como se establece en el artículo 1, número 1, de la Carta, con tal fin la Organización deberá *"tomar medidas colectivas eficaces para prevenir, eliminar las amenazas a la paz y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz"*, cuando fallan las medidas del Capítulo VI (arreglo pacífico de controversias).

El Capítulo VII de dicho texto, que posibilita todo el aparato coactivo de la Organización, contiene referencias sobre la eventualidad de *"hacer uso de la fuerza"* (art. 49) y *"ejercer la acción que sea necesaria"* (art. 42), así como recomendaciones para que los Estados miembros mantengan contingentes *"para la ejecución combinada de una acción coercitiva internacional"* (art. 45).

El Secretario General de NU,s recomendó en 1992 (47) la creación de unas Unidades de Resguardo de la Paz, diferentes a las FMP,s, con capacidad para reaccionar ante una agresión abierta, inminente o real. Son fuerzas, por tanto, que irían más allá de la pacificación, en la medida en que se desplegarían sin el consentimiento expreso de las partes, y que suelen denominarse de diferentes formas, según quién las proponga: Fuerza de Respuesta Rápida. Fuerzas de Imposición, Fuerzas de Intervención, Fuerzas Permanentes de Paz, Fuerzas de Despliegue Rápido, etcétera.

Estas Unidades tendrían las siguientes características:

- Actuación en circunstancias claramente definidas y con mandatos especificados de antemano.

- Proceder de los Estados miembros de la ONU.
- Estar en situación de alerta permanente.
- Sus efectivos son voluntarios, mejor armados que las FMP,s y con un entrenamiento específico en sus respectivos países.
- Despliegue y funcionamiento con el consentimiento del Consejo de Seguridad.

Como puede verse, Boutros-Ghali no solicita tener unas fuerzas propias, al menos de momento. Reclama unas fuerzas semi-permanentes, basadas en unidades ya existentes a nivel nacional, que serían puestas a su disposición por los Estados. Es decir, unas "fuerzas a la carta", adaptables a diferentes situaciones.

Es obvio que antes de usar estas fuerzas de imposición, las NU,s deberá agotar previamente todos los recursos no militares, en particular los señalados por el artículo 33 de la Carta respecto al arreglo pacífico de las controversias: la negociación, la investigación, la mediación, el arbitraje, el arreglo judicial y el recurso a organismos o acuerdos regionales. En cualquier caso, el establecimiento de un mecanismo disuasivo de carácter militar ha de estar vinculado a todo el proceso de tratamiento de un conflicto, desde la fase preventiva hasta la reguladora. Esta vinculación dará mayor fuerza a la acción preventiva, puesto que las partes involucradas tendrán la certeza de que NU,s podrá activar su capacidad impositiva.

Expertos internacionales han señalado la necesidad de mejorar los mecanismos de coordinación y planificación para conseguir que esa capacidad coercitiva sea eficaz. Para Urquhart ello presupone "un elevado grado de consistencia en el trabajo del Consejo de Seguridad", lo cual requerirá "un serio y continuo trabajo de equipo y planificación de contingencias, incluyendo la disponibilidad de fuerzas, estructura de mando y logística" (48).

Precisamente, esta "disponibilidad de fuerzas" por parte de las NU,s es la clave de todas las medidas coercitivas a que se refiere el artículo 42 de la Carta: *"si el Consejo de Seguridad estimase que las medidas de que*

se trata el artículo 41 (que no implican el uso de la fuerza) fueran inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de miembros de las Naciones Unidas".

Sin embargo, para llevar a efecto las medidas del artículo 42 es necesario cumplir las previsiones del artículo 43 que establece:

1. *"Todos los Miembros de Naciones Unidas, con el fin de contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, se comprometen a poner a disposición del Consejo de Seguridad, cuando éste lo solicite, y de conformidad con un convenio especial o con convenios especiales, las fuerzas armadas, la ayuda y las facilidades, incluso el derecho de paso, que sean necesarias para el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales."*

2. *"Dicho convenio o convenios fijarán el número y clase de las fuerzas, su grado de preparación y su ubicación general, como también la naturaleza de las facilidades y de la ayuda que habrán de darse."*

En definitiva: para cumplir el artículo 42 habría que poner en marcha la creación de un complejo de fuerzas militares al servicio de las NU,s mediante la celebración de Convenios especiales, acuerdos que no se han concretado en toda la vida de la Organización, por lo que el artículo 43 está aún por estrenar.

La propuesta de Boutros-Ghali en su Programa de Paz viene a complementar y urgir el cumplimiento de las previsiones del artículo 43 en un doble sentido:

- Mediante la creación de las referidas Unidades de Resguardo de la Paz (URP,s). Aunque el Secretario General advierte que esas Unidades deberían interpretarse como una forma de presión para que las partes interesadas cumplan

con las medidas provisionales que el Consejo de Seguridad juzgue aconsejables, tal como señala el artículo 40 de la Carta, en realidad está dando vía libre a la posterior creación de unas fuerzas que puedan actuar bajo el amparo del artículo 43, con misiones bien diferentes a las realizadas tradicionalmente por las FMP,s.

- Sugiriendo que, de acuerdo con el artículo 43 de la Carta, los Estados miembros se comprometan a poner a disposición del Consejo de Seguridad las fuerzas armadas, la ayuda y las facilidades que sean necesarias para los propósitos del artículo 42, y no sólo para casos determinados, sino de modo permanente (49). El Secretario General recuerda que en la situación que surgió en 1990 entre Irak y Kuwait, en lugar de recurrir a estas fuerzas armadas, el Consejo prefirió autorizar a los Estados miembros para que adoptaran medidas en su lugar, precisamente, entre otras cosas, por la inexistencia de esas fuerzas a disposición del Consejo de Seguridad (50).

Para ello, Boutros-Ghali recomienda que el Consejo de Seguridad inicie negociaciones con los miembros de NU,s para la firma de los convenios especiales especificados en el artículo 43, y que en estas negociaciones aquél esté apoyado por el Comité de Estado Mayor, cuya composición podría ampliarse para ser más representativo, con arreglo al párrafo 2 del artículo 47 de la Carta, mediante la incorporación de países no miembros del Consejo.

En los meses posteriores a la presentación de su Programa, Boutros-Ghali ha insistido y concretado sus propuestas. En agosto de 1992 declaró que cada país ha de poder formar en su propio ejército una unidad que, por definición, pueda ser entrenada por la ONU, y puesta a su disposición en 24 horas. De lograr este objetivo con 10 países, podría tener en 24 horas un total de 24.000 soldados. De otro modo, manifestó, la ONU no sería capaz de enviar tropas antes de tres meses.

Asimismo, el Secretario General sugirió la creación de una unidad de planificación de las OMP,s así como un centro de operaciones.

Aunque la petición estaba centrada en las FMP,s puede deducirse que también es un aviso para poner en marcha las URP,s. Meses después de su demanda, en abril de 1993, empezó a funcionar en un edificio anejo a la ONU una pequeña "sala de situación" sobre las OMP,s embrión de lo que en el futuro podría ser una sala del Estado Mayor de la ONU, que permite informar al Secretario General de cuanto sucede en cualquier parte del mundo donde hay presencia de "cascos azules". En este centro de planificación militar trabaja un pequeño grupo de oficiales superiores cedidos por sus respectivos gobiernos.

A finales de octubre del mismo año, el Consejo de Seguridad propone a los Estados Miembros que ofrezcan tropas para las OMP,s con el propósito de actuar con rapidez en emergencias internacionales. En la reunión del Consejo de Seguridad de finales de enero de 1992, el presidente Mitterrand ya aseguró que Francia estaba dispuesta a poner a disposición del Secretario General, en todo momento y en un plazo de 48 horas, un contingente de 1.000 hombres para las operaciones de mantenimiento de la paz. En la misma reunión, Rusia manifestó igualmente su disposición a desempeñar un papel práctico en las operaciones de NU,s para el mantenimiento de la paz y contribuir con apoyo logístico (51).

Se han dado, por tanto, los primeros pasos para desarrollar y potenciar el sistema coercitivo de NU,s, pero de momento con reticencias a la hora de agotar las posibilidades que ofrece la misma Carta y, por supuesto, a introducir nuevas variantes. Se acepta de buen grado poner a disposición de NU,s una o varias unidades militares nacionales para OMP,s, pero hay resistencia cuando se trata de ofrecer fuerzas para las URP,s o algo similar, dado que con toda probabilidad, estas últimas podrían entrar en combate. En la Memoria de 1993 sobre la labor de la Organización, Boutros-Ghali también lo ha señalado, al afirmar que "cada vez en mayor medida, las fuerzas de Naciones Unidas se ven destacadas en zonas de conflicto donde las grandes potencias no quieren aventurarse y son renuentes a tomar las difíciles decisiones

que plantea una nueva era de amenazas a la paz".

Por lo que concierne al volumen de estas fuerzas permanentes de la ONU existen variadas opiniones, si bien estará en función de las misiones que deban cumplir —dependiendo si son FMP o URP— y del ritmo del proceso de transferencia. Las operaciones de Somalia y Yugoslavia han requerido más de 25.000 efectivos y la de Camboya superó los 19.000, mientras que la Guerra del Golfo supuso la movilización de miles de soldados.

El Secretario General de la ONU ha manifestado que precisaría un mínimo de 25.000 efectivos para la FMP dado que a mediados de 1992 el personal militar ya implicado en todas las OMP,s superaba los 38.000 efectivos, que han aumentado a más de 76.000 pocos meses después. Algunos analistas han señalado que el tamaño de la fuerza dirigida por el Consejo de Seguridad ha de ser práctica y tener un nivel similar al de un cuerpo de ejército, esto es, dos o tres divisiones, con unos 35.000 efectivos, además de las fuerzas aéreas y navales pertinentes.

Es importante resaltar que para que estas fuerzas sean realmente eficaces, deberán tener un importante nivel de mando, control, comunicaciones e información (C3I). Por su naturaleza multinacional, deberían distinguirse además por funcionar con un elevado grado de cooperación, con lo cual, como ha observado Eberle (52), las fuerzas de paz de NU,s funcionarían, no con C3I, sino con C4I.

También se han apuntado otros aspectos condicionantes para la organización de estas fuerzas. Por ejemplo, su auténtico carácter internacional, lo que llevaría a que ningún país pueda aportar más del 15 por 100 del total de los efectivos de la ONU, o el 25 por 100 en una sola operación, con excepción de aquellas que precisen un reducido número de efectivos.

Igualmente, en su reclutamiento, no deberían aceptarse criterios étnicos o religiosos (53), ya que esta selectividad chocaría frontalmente con la pretensión de que las fuerzas de la ONU representen la realidad y la variedad de la sociedad internacional.

La eficacia y operatividad de estas fuerzas

exigiría también una instrucción conjunta en centros preparados específicamente para esta finalidad. En esta línea las propuestas de crear un Colegio de Defensa de la ONU son oportunas y razonables. Por otro lado, para reforzar la descentralización de la organización y lograr una mayor operatividad y economía de movimientos de personal y logísticos, estas fuerzas permanentes podrían estar desplegadas en varias bases, aprovechando en algunas ocasiones la red de instalaciones militares que las principales potencias militares tienen en el mundo. Algunos profesionales opinan que el mundo podría dividirse en varias regiones, instalando en cada una de ellas unas "bases operativas avanzadas" (FOB) (54).

Por último, habría que hacer efectivas las previsiones del artículo 47 de la Carta respecto a la creación de un Comité de Estado Mayor, con la función de asesorar y asistir al Consejo de Seguridad en todas las cuestiones relativas al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, uso de la fuerza y desarme. Este Comité, integrado por los Jefes de Estado Mayor de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, tendría a su cargo, bajo la autoridad del Consejo, la dirección estratégica de todas las fuerzas armadas puestas a disposición de NU,s. La puesta en funcionamiento de este Comité, reivindicada tradicionalmente por la antigua URSS, ha estado siempre bloqueada por la actitud negativa de los Estados Unidos.

En definitiva, como se ha subrayado (55), lo verdaderamente trascendente es que el uso de la fuerza por parte de Naciones Unidas implicará desarrollar y aplicar todo un corpus de derecho internacional que transformará y recortará las soberanías de los Estados en caso de ser aplicado. Como ha reconocido el mismo Boutros-Ghali, "es indudable que la vieja doctrina de la soberanía absoluta y exclusiva no se sostiene... Subrayar los derechos de las personas y de los pueblos es una dimensión de la soberanía universal que reside en toda la humanidad y concede a todos los pueblos la posibilidad legítima de participar en asuntos que afectan al mundo en su conjunto". Y esto será difícilmente alcanza-

ble si no se avanza seriamente en las tareas de desarme, la diplomacia preventiva y la reforma de las estructuras, en particular del Consejo de Seguridad. Sólo así las NU,s se convertirían en un instrumento real de seguridad colectiva que podrá establecer las bases necesarias para legitimar el recurso a la fuerza y garantizar el uso justo y no partidista de la misma.

REFLEXIONES FINALES

La institución de las Naciones Unidas fue concebida para la garantía definitiva de la paz y estabilidad mundiales y ha sido en estos cincuenta años escenario de muchos de los grandes acontecimientos de este siglo.

En el contexto del nuevo orden mundial conformado en la postguerra fría, la ONU ha demostrado su capacidad de actuar en defensa de la legalidad internacional y su presencia se ha hecho cada vez más tangible en un amplio espectro de actividades e intervenciones, pero aún no ha llegado a alcanzar ese status de garante de la paz mundial que motivó su nacimiento. Existe la convicción generalizada de que si la ONU quiere convertirse en lo que todos desean, debe afrontar ineludiblemente un profundo proceso de adaptación a un mundo mucho más vivo, mutable y multilateral del que imperaba en 1945.

Los cambios evidentes en el escenario internacional y de sus actores y la multiplicación de las actividades de NU,s exigen una serie de actuaciones que incidan en su estructura y funcionamiento. La reforma del Consejo de Seguridad, el saneamiento de las finanzas, el futuro de las OMP,s, la legitimación del aparato coercitivo e interventor y su doctrina —cuya credibilidad ha sido puesta en duda en el conflicto de Bosnia-Herzegovina— y las nuevas iniciativas en materia de desarme, etc., son sólo algunos de los retos que debe solventar la Organización.

El giro copernicano operado en el panorama geopolítico y geoestratégico ha llevado inexcusablemente aparejado un cambio en la doctrina de la ONU en el concierto mundial. Aunque en el plano formal se mantiene el principio de la soberanía interna de los Estados, la ONU ha evolucionado hacia un cre-

ciente interés por la relación de los gobiernos por sus pueblos, más allá de la tradicional preocupación por el comportamiento internacional de sus miembros. Este cambio, apoyado en una amplia aceptación de la Carta de los Derechos Humanos, tiene su punto de inflexión en la aplicación de la condena y aislamiento a Sudáfrica en 1963, pero tras el final de la guerra fría se ha hecho más evidente. Hoy la multiplicación de las amenazas de guerras civiles y conflictos de minorías (refugiados, cambios de fronteras, etc.) se ha convertido en uno de los principales desafíos de la Organización.

El uso de la fuerza ha generado una difícil disyuntiva sobre el futuro papel de la ONU. Entre las tendencias para que asuma el papel de gendarme mundial en pos de un intervencionismo que amenaza rebasar el campo de lo puramente humanitario, otros apuestan para que conserve su estatuto de neutralidad, posición que permitiría a la Organización mantener su capacidad mediadora intacta con el fin de apoyar la construcción de soluciones pacíficas a los conflictos. No es probable, en este sentido, que la intervención en la Guerra del Golfo sirva de modelo para futuras acciones. Por el contrario, el fuerte componente político de los conflictos actuales favorecerá, en opinión de los analistas, la existencia de unas Naciones Unidas cuya estrategia se base en una combinación adecuada de la diplomacia preventiva y el uso restringido de la fuerza para mantener la paz.

La magna cumbre que se celebró en 1995, con motivo del 50 Aniversario de la Organización, sirvió para poner de relieve muchos de estos problemas y como recordatorio para los éxitos y fracasos. Recibió el espaldarazo de 180 líderes políticos de todo el mundo, pero no se abordó decididamente la puesta en ejecución de las medidas necesarias para corregir aquéllos, aunque la declaración final instaba a todos los países a dar al siglo XXI unas Naciones Unidas equipadas, financiadas y estructuradas "para ofrecer un mayor servicio a la humanidad". Pero para cumplir esta aspiración es necesaria una renovación de la ONU en sus múltiples dimensiones, y esto es indudablemente uno de los mayores retos que tiene ante sí la Comunidad internacional en el siglo que termina.

NOTAS

(1) Vicenç Fisas. "El Desafío de las Naciones Unidas". Seminario de investigación para la paz. Zaragoza, Ed. Icaria, 1994.

(2) En síntesis mantener la paz y la seguridad internacionales, fomentar entre las naciones relaciones basadas en el principio de igualdad de derechos, realizar la cooperación internacional en la solución de problemas y servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes.

(3) "Programa de paz" de julio de 1992. Además se señalaba que la labor de las Naciones Unidas debería perseguir estos cinco objetivos esenciales: Diplomacia preventiva; establecimiento de la paz; mantenimiento de la paz; consolidación de la paz y eliminación de las causas profundas de los conflictos.

(4) Tan sólo se logró un consenso sobre la necesidad de ampliar a más de 15 países -cinco permanentes con derecho de veto y 10 provisionales por periodos de 2 años- el Consejo de Seguridad, la máxima instancia de la Organización.

(5) Maurice Bertrand. "Le nouveau rôle de l'ONU". Gríp, 1993.

(6) Johan Galtung. "Presente y futuro de las Naciones Unidas". Seminario de Investigación por la paz, 1993. Zaragoza.

(7) Vicenç Fisas. "El Desafío de las Naciones Unidas", Icaria, 1994.

(8) Una propuesta razonable en este sentido podría ser que la raíz cuadrada de la población fuera el indicador del número de votos concedidos a cada país. Con esta fórmula, el más poblado (China) tendría 33 votos, seguido de la India con 29, EE.UU. con 15, Indonesia con 13 y Brasil y Rusia con 12. A España le corresponderían 6 votos y 111 países, todos ellos con menos de 4 millones de habitantes, tendrían únicamente 1 voto.

(9) El artículo 121 de la Carta establece: "mientras el Consejo de Seguridad esté desempeñando las funciones que le asigna esta Carta con respecto a una controversia o situación, la Asamblea General no hará recomendación alguna sobre tal controversia o situación, a no ser que lo solicite el Consejo de Seguridad".

(10) En términos comparativos, este Presupuesto es equivalente al coste de un solo día de la operación "Tormenta del Desierto", o el de un Bombardero B-52, e inferior al presupuesto anual del Departamento de Bomberos de la ciudad de Nueva York.

(11) Ver Román D. Ortiz en "Crisis de madurez". Revista española de Defensa, Octubre 1995. La Conferencia sobre Desarrollo y Comercio (UNCTAD) y la Operación de Desarrollo Industrial (ONUDI) podrían ser dos de los principales candidatos a la disolución.

(12) Siguiendo la solicitud hecha por la Resolución 47/62 de la Asamblea General de fecha 11-12-92, el Secretario General invitó a todos los Estados miembros a presentar observaciones por escrito sobre la revisión de la composición del Consejo de Seguridad, incluyendo el tema del aumento de sus miembros.

(13) En concreto, se tiene en cuenta su contribución "al mantenimiento de la paz" y a una distribución geográfica equitativa. Esta última condición ha sido reglamentada por la Resolución 1991 A (XVIII), en el sentido de que deberán ser elegidos cinco Estados de África y Asia, uno de Europa Oriental, dos de América Latina y dos correspondientes a Europa Occidental y "otros Estados". (Ver Instituciones de Derecho Internacional Público, Ed. Tecnos, 1990.)

(14) En la segunda Conferencia para unas Naciones Unidas más Democráticas (CAMDUN-2), celebrada en Viena en septiembre de 1991, se hicieron propuestas concretas relativas a esa cuestión, además de las generales sobre la reforma del conjunto de la ONU. En síntesis, los miembros

de CAMDUN proponen ampliar el Consejo de Seguridad a 18 miembros, abolir el derecho de veto, rebautizado como "Consejo de Paz y Seguridad", y establecer un Comité permanente de la Asamblea General, formado por 15 miembros rotativos y representativos a nivel geográfico, que controlaría las actividades del Consejo. ("El Desafío de las Naciones Unidas, Vicens Fisas, Icaria, 1994.)

(15) En la Memoria Anual de 1982, el entonces Secretario General, Pérez de Cuéllar, ya solicitaba el desarrollo de una mayor capacidad para investigar directamente las áreas potencialmente conflictivas. En la de 1989 señalaba que "de cara a activar el potencial de la Organización para evitar las guerras, es necesario plantearse claramente desde el comienzo de la necesidad de una discusión sobre las situaciones que se prevé pueden estallar. Un requisito previo para este objetivo es la información oportuna, precisa e imparcial".

(16) Para ello se ha propuesto el establecimiento de una Fuerza de Intervención Rápida a disposición de la Organización, es decir, la creación de una lista de unidades de los países miembros que pudieran desplegarse en un corto plazo de tiempo. (Ver artículo de Román D. Ortiz en RID, de octubre 1995.)

(17) Brian Urquhart, Erskine Childers, "Un mundo con necesidad de conducción: las NN.UU. del mañana", Development Dialogue números 1-2, 1990.

(18) Brian Urquhart, "Learning from the Gulf", The New York Review of Books, citado por Vicens Fisas en "El desafío de las Naciones Unidas".

(19) Peter Malanczuk, "Humanitarian Intervention and the legitimacy of the use of force", Amsterdam, 1993.

(20) Baste recordar, entre otros, la inacción del Consejo de Seguridad en los casos de la ocupación de Timor por Indonesia, la de Chipre por Turquía, ataques de Turquía contra los kurdos o las violaciones de los derechos humanos en Arabia, Kuwait o Siria.

(21) Acento Editorial 1993. El contenido fundamental de este libro es la descripción de los diez casos más graves de poblaciones que se hallan en peligro de muerte: Ex Yugoslavia, Tuaregs, Mozambique, Somalia, Sudán, Irak, Nagorno-Karabaj, Sri Lanka y Perú. Su nexo común es la existencia de conflictos, violencia interna, movimientos de población motivados por crisis políticas, existencia de hambrunas, epidemias, etc., siempre en el contexto de una extrema tensión.

(22) Alain Joxe, "Humanitarismo o Imperio", Cuatro semanas número 1, febrero 1993.

(23) Monique Chemillier-Gendreau, "Injerencia, caridad y derecho internacional", Cuatro semanas número 1, 1993.

(24) Gerard Prunier, "Humanitaire: un droit hypocrite", Le monde des débats, 1993.

(25) Vicens Fisas, "El Desafío de las NN.UU.", 1994.

(26) José Juste Ruiz, "Características de los conflictos susceptibles de ser resueltos mediante Operaciones para el Mantenimiento de la Paz: De Corea a Yugoslavia", En Cuadernos de la Guardia Civil número 8, 1992.

(27) Carrillo, S. A. "La crisis constitucional de las NU.s", Madrid, 1966.

(28) Marrack Gouldings, "The evolving role of United Nations Peace - Keeping Operations", en the Singapore Symposium, United Nations, 1991.

(29) La Resolución 794/92, de 3 de diciembre 1992, marcó un precedente histórico al habilitar expresamente a los cascos azules por primera vez para imponer por la fuerza las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre ayuda humanitaria en Somalia.

(30) Así, la Resolución 897 del Consejo de Seguridad de NU.s de 4 de febrero de 1994 encomendaba a las fuerzas de ONUSOM-II las siguientes misiones: desarme de las partes, interposición, protección de las líneas de comunicaciones, medios y personas de todas las organizaciones de ayuda;

ayuda humanitaria y asistencia a los refugiados, reorganización de la policía y la judicatura y cooperar a la democratización.

(31) Vicens Fisas, en obra citada.

(32) Maurice Bertrand, "Las Naciones Unidas reducidas al papel de bomberos", Cuatro semanas número 7, agosto 1993.

(33) Actualmente hay tres operaciones que tienen más de 20 años (Palestina, India, Pakistán y Chipre) y otras dos que llevan funcionando más de 15 (Altos del Golán y Líbano). Hasta el presente, sólo 6 OMP.s (una quinta parte del total) han durado menos de un año.

(34) Boutros, Boutros-Ghali, "Un programa de Paz", Naciones Unidas, NY, julio 1992.

(35) Boutros, Boutros-Ghali, "Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización", 1993.

(36) Existen incluso propuestas como la del Secretario General de la UNESCO, el español Federico Mayor Zaragoza, para ampliar el campo de actuación de la ONU al ámbito ecológico mediante la creación de "Casco Verde" dedicados a la prevención y protección del medio ambiente. En el mismo sentido Noruega, que ha llegado a abogar por la creación de un Cuerpo de "tropas verdes" vinculado al Centro de las NU.s por la Asistencia Medioambiental.

(37) En este sentido, Bertrand (en obra citada) expone la existencia de tres análisis diferentes: Secretario General, Estados Unidos y resto de grandes potencias (Reino Unido, Japón, Alemania, Rusia y Francia) que únicamente aceptan la postura y el liderazgo de los EE.UU.

(38) Un Informe del Comité de Relaciones Exteriores del Congreso (mayo 1993), sobre política exterior estadounidense en la postguerra fría, recomendaba, entre otras cuestiones, un apoyo más activo del Departamento de Defensa a las OMP.s, una racionalización de la aportación norteamericana a estas operaciones y que EE.UU. dispusiera de fuerzas especialmente entrenadas por los mismos. En agosto del mismo año, Clinton firmó una directiva sobre OMP.s, en donde se señala que los EE.UU. están de acuerdo en una rápida expansión de estas operaciones en el mundo, aunque no se admite la propuesta de Boutros-Ghali de que la ONU disponga de unas fuerzas de despliegue rápido propias. Según la directiva, Estados Unidos aceptaría el mando de la ONU de las operaciones y que sus tropas se pusieran bajo su "control operacional", pero ordena a los mandos norteamericanos que mantengan canales de información por separado hacia las altas autoridades militares americanas, y autoriza a los mismos a desobedecer cualquier orden de la ONU que juzguen ilegal o "militarmente imprudente", término sumamente ambiguo que pone de relieve la escasa disposición estadounidense a someterse a las órdenes de un militar de otro país.

(39) Propuesta del Presidente Clinton ante la Asamblea General el 27 de septiembre de 1993.

(40) An Agenda for peace: "Preventive Diplomacy, Peacemaking and peace-keeping", New York, 17 de junio de 1992.

(41) Vicens Fisas, obra citada.

(42) Félix Arteaga Martín, "Los problemas del brazo armado de las NU.s", en revista Ejército, 1994.

(43) Durante más de 40 años, las OMP.s de Naciones Unidas han costado a la Organización una media de 75 millones de dólares anuales, algo perfectamente soportable para su presupuesto. Hasta 1991, ninguna operación de NU.s había superado los 200 millones de dólares de coste anual. Las de Somalia y la ex Yugoslavia, sin embargo, tienen cada una de ellas un presupuesto anual de unos 1.000 millones, y la de Camboya supera los 700. En 1992, el coste total de estas operaciones superó el presupuesto regular de la ONU y para fines de 1993 la previsión era de un gasto de 3.600 millones.

(44) Boutros, Boutros-Ghali, "Una nueva etapa para las NU.s", Política Exterior número 31, 1993.

[45] Ver artículo de Félix Arteaga Martín "Los problemas del brazo armado de las Naciones Unidas", citado.

[46] Boutros, Boutros-Ghali. "Una nueva etapa para las Naciones Unidas", Política Exterior número 31.

[47] Boutros, Boutros-Ghali. "Un programa de Paz". NY, julio 1992. La idea del Secretario General no es nueva puesto que en 1960 dos juristas, Greenville Clark y Louis Sohn, precursores del movimiento mundial contemporáneo, ya propusieron la creación de una Fuerza de Paz de NU.s de carácter permanente bajo el control de un Comité de Estado Mayor de la ONU integrado por pequeños países.

[48] Brian Urquhart. "The United Nations: From peace-keeping to a collective system". Adelphi Papers, 1991/92.

[49] Juan López de Chicherri y Salnz. "Las NU.s y las Operaciones de Mantenimiento de la Paz". En Cuadernos de la Guardia Civil número 8. 1992.

[50] Precisamente, el funcionamiento de NU.s durante la Guerra del Golfo fue muy cuestionado cuando amplios sectores de opinión acusaron a la Organización de convertirse en un instrumento esencial para los intereses geopolíticos de EE.UU., su miembro más poderoso. Vicenç Fisas en obra ya citada y Richard Kalk en "Una oportunidad histórica". El País. 21-1-93.

[51] En esta misma línea, y en un discurso pronunciado ante la Asamblea General de NU.s el 22 de septiembre de 1992, el presidente de los Estados Unidos, George Bush, animó a todos los países miembros a crear unidades militares especiales que estén a disposición de la ONU cada vez que un país pida ayuda al mundo para resolver un conflicto. Para Bush, estas unidades deberían entrenarse juntas y aprender de países como Fidi, Noruega, Canadá y Finlandia, que tienen años de experiencia en el campo de la pacificación. También ofreció las bases norteamericanas para llevar a cabo la instrucción militar necesaria.

[52] James Eberle. "Aspectos militares de un programa de paz". United Nations Association. 1992.

[53] En julio de 1993, siete países islámicos (Pakistán, Malasia, Bangladesh, Irán, Turquía, Túnez y Palestina) propusieron el envío a Bosnia de 21.000 cascos azules procedentes básicamente de estos países musulmanes.

[54] Richard Connaughton. "Intervenciones Militares en 1990". Routledge, 1992.

[55] Monique Chemillier-Gendreau. "Injerencia, caridad y derecho Internacional". Cuatro Semanas. 1993.