

# La Organización de las Naciones Unidas cuarenta y ocho años después

Susana Núñez Palacios

Sumario: Introducción / La actuación de la Organización de las Naciones Unidas /  
La ONU y los cambios mundiales / Consideraciones finales.

## Introducción

Para todos los Estados fue impresionante el alud de acontecimientos nefastos que trajo consigo la Segunda Guerra Mundial; se hicieron patentes los problemas internacionales que no se atacaron de la manera adecuada después de la primera gran conflagración, y que subsistieron haciendo crisis violentamente. Las potencias de entonces tomaron conciencia de la necesidad de regular las relaciones entre los Estados y de crear una organización que superara las deficiencias de la Sociedad de Naciones creada a consecuencia de la llamada Primera Guerra Mundial.<sup>1</sup> La Segunda Guerra Mundial reflejó, en toda su magnitud, los graves desequilibrios económicos y políticos entre las potencias, se requería una reestructuración inmediata en la sociedad internacional con una normatividad más definida que la existente hasta el momento.

Tan impresionante fue esta guerra para las potencias que éstas se atrevieron a declarar principios en contra de los que hasta el momento habían conformado su política colonialista e intervencionista; por ejemplo, podemos recordar los principios contenidos en la Carta del Atlántico:<sup>2</sup>

1. Renuncia a toda expansión territorial;
2. Prohibición de cambios territoriales contra la voluntad libremente expresada de los pueblos respectivos;
3. Respeto al derecho de cada pueblo de escoger libremente su forma de gobierno;

4. Igualdad de acceso al comercio de materias primas para todos los Estados;
5. Intima colaboración entre todas las naciones en materia económica;
6. Establecimiento de una paz entre todas las naciones, que les permita vivir en seguridad dentro de sus fronteras y libre a los hombres del miedo y la necesidad;
7. Libertad de los mares, y
8. Renuncia al uso de la fuerza y desarme de los vencidos como primer paso para un sistema de seguridad general permanente.

Esta Carta, la Declaración de las Naciones Unidas (1942), la Declaración de Moscú (1943) y las Propuestas de Dumbarton Oaks (1944), al igual que la Conferencia de Yalta, fueron conformando el contenido de la Carta de San Francisco, que se firmó el 26 de junio de 1945 y entró en vigor el 17 de octubre del mismo año.

Recientemente se ha criticado a la ONU en cuanto a su estructura interna, principalmente el sistema de votación y la conformación del Consejo de Seguridad. Esto no significa que con anterioridad no se hubiesen emitido cuestionamientos al respecto, México permanentemente ha formulado su oposición al derecho de veto que tienen las potencias. Sin embargo, a raíz del papel desarrollado por la organización durante y después de la guerra en el Golfo Pérsico, los argumentos a favor de un cambio en la ONU se han actualizado con mayor insistencia, aún en el seno de la misma organización. En muchos casos se habla de su inoperatividad total pugnando por su desaparición, lo cual a otros nos

1. Políticamente la Sociedad de Naciones se encontraba debilitada, en tanto que Estados Unidos por decisión de sus órganos internos no era miembro de la organización y la Unión Soviética fue expulsada el 14 de diciembre de 1939 por su agresión a Finlandia.
2. Fue firmada por Churchill y Roosevelt el 14 de agosto de 1941.

3. Así lo establece Jorge Montano en *Las Naciones Unidas y el orden mundial 1945-1992*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, pp. 37-38.

parece una decisión radical y grave para la comunidad internacional en su conjunto, en tanto que su innegable deterioro no puede anular la importancia que la ONU tiene como foro internacional y la trayectoria que, en un análisis positivo, nos demuestra la necesidad de contar con una organización general. De cualquier forma no creemos que la ONU requiera sólo un cambio de membrete, su reestructuración supone cambios profundos que garanticen la participación de todos los Estados y que, por interés y necesidad existencial, deben ser avalados por las potencias.

### **La actuación de la Organización de las Naciones Unidas**

El funcionamiento de la ONU hasta el momento, aunque positivo en diversas áreas, ha demostrado que no pueden superarse las limitaciones políticas y que el marco normativo principal contenido en la Carta de San Francisco no es el adecuado para un buen funcionamiento de sus órganos. En una somera descripción se puede evidenciar la contradictoria actuación que ha tenido la ONU:

a) La codificación del derecho internacional es necesaria para garantizar la seguridad jurídica y para regular todas las situaciones internacionales que, por no existir la norma jurídica, pueden provocar desavenencias entre los Estados. Esta codificación ha sido desarrollada, de manera prioritaria, por la Organización mediante la actuación de la Comisión de Derecho Internacional y si bien es una actividad que no admite un final, se puede asegurar que la Comisión cumple su misión de la manera más adecuada. Entre otras cuestiones, la Comisión ha participado en la elaboración de la Convención sobre Relaciones Diplomáticas, la Convención sobre Relaciones Consulares, la Convención sobre Derecho del Mar y la Convención sobre Derecho de los Tratados. La Comisión, pese a la politización inherente a la temática que maneja, ha cumplido con su función de impulsar el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación como lo establece el párrafo 1 del artículo 1 de su Estatuto.<sup>4</sup> Obviamente, una codificación completa del derecho internacional -como idealmente la propuso Jeremy Bentham en el Siglo XVIII- es en la realidad una actividad permanente de actualización en tanto la sociedad internacional no es estática; pero más allá de esto los Estados no han logrado unir criterios en cuanto a lo que en este momento debe ser el contenido del derecho internacional; superando las meras declaraciones y el reconocimiento de

principios generales abstractos, los intereses marcan el contenido normativo y lo limitan. Ya desde la redacción de la Carta de las Naciones Unidas se notaba la oposición de varios Estados para que se otorgaran a la ONU facultades legislativas plenas estableciendo normas obligatorias, por lo cual sólo se señaló en el mencionado artículo 13 su facultad de hacer estudios y recomendaciones; esta facultad ha sido ejercida de la mejor manera con todas las limitaciones que supone. La oposición para otorgarle facultades legislativas plenas se enmarca en el proyecto de organización que se tenía en el que no tenía cabida crear un ente supranacional, o lo que Estados Unidos llamó un Su-per Estado. Lamentablemente la incertidumbre en cuanto al contenido del derecho internacional redundaba en una aplicación inadecuada de principios que pueden ser interpretados de una manera subjetiva y parcial, situación muy peligrosa sobre todo en un momento histórico como el presente en el que se manifiesta el predominio de un Estado en la ONU. La codificación supone, también, una revisión de las normas existentes antes de que la mayoría de los Estados -el proceso de descolonización, fuertemente impulsado por la ONU, amplió el número de Estados en la comunidad internacional- recibieran un conjunto normativo positivo o consuetudinario que no había sido elaborado por ellos y han tenido que "batallar" y negociar para que se reconozcan jurídicamente algunos de sus derechos.

b) En cuanto a "ayudar a hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión" (Art. 13, p. 1 de la Carta de las Naciones Unidas), tanto la Asamblea General como el Consejo Económico y Social mediante la acción concreta de la Comisión de Derechos Humanos han implementado, a partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos, un conjunto normativo e institucional que es el punto de partida para lograr la vigencia y protección de los derechos fundamentales del hombre. Tal tarea implicó cambiar los esquemas estatales tradicionales basados en la soberanía y, por consiguiente, en la jurisdicción exclusiva del Estado con relación a su población. Sin embargo, es necesario señalar que el individuo se encuentra limitado en su capacidad para accionar ante los órganos jurisdiccionales que protegen tales derechos, lo cual afecta en gran medida la aplicación de las normas internacionales respectivas. Seguramente es necesario fortalecer a la Organización en cuanto a los mecanismos que obliguen a los Estados al cabal respeto de los derechos humanos, y abrir más vías de acceso directo para los individuos.

Si bien Naciones Unidas ha colaborado en el reconocimiento y protección de los derechos humanos, es prioritaria una reflexión profunda acerca del avance real en estos aspectos, pues la realidad nos ha demostrado que hacen falta mecanismos más precisos y desarrollados; las violaciones a los derechos humanos se vinculan a problemas económicos y sociales que

4. Los antecedentes, creación y funcionamiento de la Comisión pueden consultarse más ampliamente en *La Comisión de Derecho Internacional y su Obra*, Publicación de las Naciones Unidas, 67, V.4.



no han querido ser atacados plenamente, no es una tarea simple pero un paso adelante sería reconocer que no se gana nada cuando se politiza el tema y se le vincula a conceptos de democracia que sólo ocultan la imposición de los Estados más poderosos a los débiles y que más allá de eso la solución concentrada a dichos problemas sociales y económicos presentaría un esquema adecuado a la vigencia de los derechos humanos en todo el mundo. Ejemplo claro del enfoque parcial y el análisis limitado lo encontramos en los logros escasos de la reciente Conferencia Mundial de Derechos Humanos realizada en Viena, y en la poca participación que se les dio a las organizaciones no gubernamentales que tanto pueden aportar en esta materia.

- c) La actuación de varios de los organismos especializados como la OIT, la UNESCO y la OMS ha sido en la práctica un paliativo importante para los problemas sociales que enfrentan los Estados, sobre todo para los de menor desarrollo, apoyándolos en áreas proritarias. Lamentablemente los problemas sociales van inmersos en una problemática mayor que incluye aspectos económicos y, en general, de desarrollo en los cuales la ONU no ha tenido acciones eficaces más allá de pronunciamientos y el reconocimiento de los efectos negativos del desigual intercambio económico.

Otros organismos especializados fueron creados con la finalidad de dirigir la política económica, no sólo

internacional sino interna de los Estados, hablamos del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, donde no se ocultó en ningún momento el predominio de las potencias económicas, principalmente de los Estados Unidos, las decisiones se adoptan por votación pero los votos se otorgan de acuerdo a la aportación de capital, lo que se llama el voto ponderado. De esta forma, se condicionan apoyos económicos a los Estados a cambio de que cumplan con la aplicación de programas de ajuste interno que en la mayoría de los casos han resultado nocivos por no responder a los intereses y problemas propios de tales Estados.<sup>5</sup> La actividad que desarrollan estos organismos especializados y el gran poder que tienen parece responder a que los Estados no encuentran mecanismos de apoyo dentro de los órganos institucionales de la ONU, lo que provoca a su vez la "politización" de los organismos especializados.<sup>6</sup>

5. Se utiliza como ejemplo positivo de la aplicación de los programas de la Escuela de Chicago el caso chileno donde, de 1986 a 1992, el PIB se incrementó en un promedio del siete por ciento; sin embargo, el costo social ha sido altísimo y la pobreza mantiene sus altos índices, además de que en este caso el militarismo y la represión tuvieron un auge y un papel determinante.
6. Para algunos autores los mecanismos de negociación política dentro de la ONU deben ser revisados y mejor implementados: Douglas Williams, *The specialized agencies and the United Nations*, C. Hurst and Co., London, 1987.

En la Carta de las Naciones Unidas se establece como principio fundamental realizar la cooperación en la solución de problemas de carácter económico, sin embargo la instrumentación para tal fin no ha sido la adecuada, en principio porque siendo el Consejo Económico y Social el órgano creado para ello no se han establecido mecanismos claros y en la misma Carta sus funciones, poco precisas, lo han llevado a convertirse en una gran masa dispersa en comisiones y afectada por una excesiva burocratización; para suplir su deficiente funcionamiento los Estados han buscado opciones regionales que, al no tener un marco globalizador, se difuminan en proyectos no acabados o en organismos que devienen en duplicidad de funciones como es el caso de la UNCTAD.

d) La Corte Internacional de Justicia ha logrado una actuación independiente a tal grado que el 27 de junio de 1986 emitió un fallo en el cual 14 de sus 16 puntos establecen la realización de actos violatorios, agresivos y bélicos por parte de los Estados Unidos contra Nicaragua; la Corte decidió que el gobierno de los Estados Unidos debía cesar sus acciones contra Nicaragua e indemnizar a este Estado por los daños causados por las violaciones señaladas. Debe resaltarse la importancia de este fallo a la luz de un derecho internacional profundamente afectado por los intereses de un Estado tan poderoso como Estados Unidos. Sin embargo, son obvias las limitaciones estructurales de la Corte, primero, porque no cuenta con la fuerza real para sujetar a Estados Unidos al procedimiento judicial y, finalmente, porque no se prevé el procedimiento eficaz para la ejecución forzada de la sentencia. Por su parte, la Asamblea General señaló en repetidas ocasiones la obligación de Estados Unidos de acatar el fallo sin encontrar la respuesta positiva de ese Estado quien, contrariamente, continuó con su política intervencionista en la zona como lo demostró la invasión a Panamá. Como corolario y consecuencia de la imposibilidad de forzar al cumplimiento a Estados Unidos, además de los intereses específicos del nuevo gobierno nicaragüense, la Asamblea Nacional derogó la Ley 92 que establecía que la indemnización debida por Estados Unidos a Nicaragua era patrimonio nacional y por lo tanto irrenunciable. Este caso es un ejemplo de que aun cuando la Corte es un órgano que ha intentado cumplir cabalmente su función ésta se ve afectada por las deficiencias de la organización en su totalidad.

### **La ONU y los cambios mundiales**

En este momento se discute acerca de la necesidad de reformar diversos aspectos de la Organización de las Naciones Unidas, argumentando que no responde a los intereses de la comunidad internacional en su conjunto. Sin embargo, creemos prudente recordar que, originalmente, la ONU no nació para responder a tales intereses, varios estudiosos del derecho interna-

cional lo señalaron con anterioridad: su creación se debió a la necesidad de institucionalizar la aplicación del derecho internacional, en su aspecto positivo, pero en su aspecto negativo en su estructura se reflejó desde un principio el poder de unos cuantos Estados y la protección de sus intereses.<sup>7</sup>

No es que la ONU hubiese funcionado bien hasta ahora con esa estructura, obviamente respondía de la manera adecuada al llamado equilibrio de poder durante la "guerra fría" y en su evolución se fueron marcando los cambios de las relaciones internacionales porque las dos potencias, de acuerdo con sus propios intereses, encabezaban en grupos diversos al resto de los Estados, con lo cual se podían rescatar algunas propuestas del interés de la mayoría, pero esto no significa que la estructura de la ONU permitiera la participación real de todos los Estados en la toma de decisiones.

La evolución positiva de la ONU, sus logros en el ámbito de la codificación y desarrollo progresivo del derecho internacional, así como la posibilidad de intervenir en asuntos que los Estados poderosos habían considerado como de jurisdicción interna, son eventos no previstos por aquellos que crearon a la ONU. Todo esto ha podido lograrse porque las potencias no tomaron en cuenta que el proceso de descolonización posterior a la Segunda Guerra Mundial dejó en la comunidad internacional a varias decenas de nuevos Estados que no tenían los mismos intereses ni necesidades que los viejos. A partir de cierta unidad ideológica y por ser mayoría estos Estados utilizaron a la Asamblea General como un foro para exponer su problemática y para influir en una organización que no había sido creada por ellos ni para ellos. Así pudieron adoptarse resoluciones que, aunque limitadas en su aplicación, presentaban una opción diferente para solucionar los problemas, por ejemplo: la resolución Unión Pro-paz y las resoluciones dirigidas a Israel y a Sudáfrica. También se adoptaron tratados que van más allá de lo que las potencias pretenden configure el derecho internacional como la Convención sobre Derecho del Mar y las convenciones sobre derechos humanos, las cuales no han logrado la aceptación del gobierno de los Estados Unidos.

7. Eduardo Trigueros hablaba ya de las deficiencias de la ONU como secuela de su estructura: "La descentralización de funciones, sobre todo la facultad de los tres consejos, nos lleva a pensar en que ios fundadores, especialmente los "tres grandes", quisieron conservar en lo substancial su soberanía y seguir siendo amos y señores de sus destinos y conservar su poder político sobre los demás"; además, agrega que esos mismos Estados se resisten a las acciones de la organización considerando que limita su soberanía, por lo que "no se llega en la ONU a ninguna de sus dos finalidades: a su universalidad y a su supremacía". Trigueros, E., *Trayectoria del Derecho Mundial*, Ed. Porrúa, México, 1953, p. 123.

Ahora bien, no es suficiente con reconocer los derechos de los sujetos, sean estos del derecho interno o del internacional, es necesario instrumentar adecuadamente la aplicación de las normas que consignan tales derechos, esto significa crear mecanismos institucionales y procesales; el adelanto en la jurisdicción determina la evolución positiva del derecho.

### Consideraciones finales

La Organización de las Naciones Unidas, con todas las deficiencias de origen que podamos mencionar, significa un avance en las relaciones internacionales y en su regulación, con miras a una coexistencia pacífica. No es posible negar que el derecho internacional denota cambios importantes a partir de la creación de la ONU, sin embargo los alcances del derecho los determina la sociedad misma y en este momento la sociedad a nivel mundial exige más de lo que la organización puede dar. Esto no significa que el intento haya sido en vano, por el contrario, deben rescatarse los aspectos benéficos; el proceso de institucionalización internacional no admite marcha atrás, por eso el cuestionamiento no nos lleva a la desaparición de la ONU como organización internacional general (tal vez no universal en el sentido totalitario), sino a su modificación en aras de su adecuación a la nueva situación internacional<sup>8</sup>. Son varios los elementos que deben tomarse en cuenta: la llamada globalización internacional supone una adecuada representación de los intereses estatales en los organismos internacionales, el interés de las relaciones pacíficas es de la conveniencia de todos y en ellas van inmersos aspectos económicos, políticos y sociales.

Algo es seguro: el cambio está presente en la historia del hombre y en este caso no será la última vez que hablemos de la modificación en las organizaciones internacionales, ni que pugnemos por la evolución del derecho internacional.

En ese proceso lógico de interacción la ONU ha contribuido al cambio en las concepciones tradicionales de los Estados (soberanía, el papel del individuo, los asuntos de jurisdicción exclusiva estatal, etc.) y, al mismo tiempo, los Estados están provocando cambios en la organización; esto en el pensamiento dialéctico se ha expresado así: "No existe,

queremos subrayarlo muy bien, ninguna forma que no esté impregnada de contenido, que no organice la actividad y la exprese, que no encauce el cambio de un contenido a otro; como tampoco se da en ninguna parte un contenido sin estructura, un contenido que se manifieste al margen de las formas. El desarrollo de todo contenido provoca y exige cambios en su forma, y la forma, al mismo tiempo, incide, frena o acelera el movimiento del contenido, no empecé que es su resultado".<sup>9</sup>

Modificar radicalmente a la ONU no es una labor sencilla, la realidad nos presenta verdaderos muros a derribar, principalmente por la actitud reaccionaria de algunos Estados que no están dispuestos a superar un esquema organizativo que les reserva privilegio y control. Basta recordar la actitud del gobierno de los Estados Unidos en la década de los años ochenta cuando, argumentando una "excesiva politización" dentro de la Organización, pugnaba por que se estableciera el voto ponderado de manera general, lo cual significa que por su aportación presupuestal mayoritaria este Estado contaría con el mayor número de votos. El asunto fue analizado ampliamente en las instancias gubernamentales estadounidenses y también dentro de la Organización, su consecuencia inmediata fue el retiro de los Estados Unidos en 1986 de la UNESCO, una acción que fue considerada, aun por analistas estadounidenses, como un mecanismo indigno de opresión para la Organización. Como un argumento más se hablaba de una crisis en el multilateralismo, señalando que la solución a problemas específicos debía darse con base en la negociación bilateral; la realidad se ha encargado de destruir tal cuestionamiento, no cabe duda de que los grandes problemas actuales no pueden ser resueltos en el ámbito interno de los Estados y la diplomacia bilateral sólo puede ser un paso previo a la adopción de medidas multilaterales, el ejemplo europeo de integración con la creación de órganos supranacionales, aun con todas sus vicisitudes, debe tomarse en cuenta.

En conclusión, es manifiesta la necesidad de reformar la Carta de las Naciones Unidas, pero tal reforma implica la toma de conciencia por parte de los Estados en su conjunto. Cabe recordar lo que Giraud señaló como crítica a quienes pretendían que una mera reforma a la Carta corregiría sus vicios y defectos: "Ellos son víctimas de la ilusión, bastante difundida según la cual son las cualidades y los defectos de las constituciones escritas las que deciden el buen éxito o los descabros de los regímenes y

8. La propuesta de varios internacionalistas es el sentido de modificar estructuralmente a la ONU para que la participación de los Estados, en bloques o regiones, subsane las deficiencias actuales. Una propuesta específica y en detalle es la elaborada por el maestro Seara Vázquez en: *Una nueva Carta de las Naciones Unidas*, Universidad Tecnológica de la Mixteca, México, 1993.

9. Gómez Padilla, Julio, *Fundamentos Socioeconómicos del Derecho. Legalidad Social del Derecho*, Frente Nacional de Abogados Democráticos, México, 1990, p. 38.

las instituciones. ¡Esta ilusión fue la de los hombres del Siglo XVIII que atribuyeron a las constituciones (escritas) un valor supremo! ¡Se daría a los pueblos una buena constitución y con ello se aseguraría su bienestar y su prosperidad! Claro está, la calidad de una constitución (escrita) no carece de importancia. Pero cuenta más que el texto de ella, el espíritu en el cual se aplica y la calidad de los hombres que se encargan de aplicarla".<sup>10</sup> Entendemos que Giraud no pretendía con estas palabras un determinismo fatalista e insuperable para corregir a la ONU, pero sí tocaba el punto central en cualquier cambio: la necesaria decisión humana para llegar al cambio. Mientras los Estados, principal-

mente los poderosos a quienes la reforma de la ONU parece afectarles negativamente, no tomen conciencia de que la concertación implica conceder será difícil mejorar las relaciones internacionales. De cualquier forma, el caos internacional tarde o temprano se reflejará también en los Estados poderosos, lo cual parece ya vislumbrarse. Integración en este momento significa señalar metas comunes y, principalmente, establecer marcos jurídicos e institucionales que respondan a la realidad, con la "buena voluntad" de todos y con la seguridad de que sólo pensando en términos de humanidad continuaremos nuestro desarrollo como seres vivientes.

10. Giraud, Emile, "La Revisión de la Charte des Nations Unies", en *Recueil des Cours de V Académie de Droit International*, t. 90, Ed. A. W. Sijthoff, Leyde/1957, p. 311.