

POR ÁLVARO SILVA SOTO

IRRELEVANCIA Y ACTIVISMO

80 años de la Carta de las Naciones Unidas



El 24 de octubre de 1945, casi cuatro meses después de haber sido firmada en San Francisco, entró en vigor la carta fundacional de la Organización de las Naciones Unidas. Acababa así un proceso iniciado en el otoño de 1943, cuando los Estados Unidos, el Reino Unido, la Unión Soviética y China, reunidos a la sazón en Moscú, reconocieron *la necesidad de establecer lo antes posible una organización internacional general, basada en el principio de la igualdad soberana de todos los Estados amantes de la paz, y abierta a la adhesión de todos esos Estados, grandes y pequeños, para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.*

Diseñada para sustituir a la Sociedad de Naciones tras una sucesión de fracasos crecientemente estrepitosos, la Organización de las Naciones Unidas mantuvo con su predecesora un parecido innegable, tanto en sus objetivos declarados -el mantenimiento de la paz a través de la seguridad colectiva y el fomento de la cooperación entre los pueblos- como en su estructura institucional. Además, la Carta de San Francisco hizo suya la pretensión del Pacto de la Sociedad de Naciones de convertirse en algo así como la *Grundnorm* de todo el derecho internacional: sus cláusulas y las obligaciones derivadas de las mismas primarían sobre cualquier otra obligación convencional de los Estados miembros y la observancia de sus principios podría ser exigida incluso a Estados no miembros cuando fuera necesario para mantener la paz y la seguridad internacionales.

Entre las novedades introducidas, quizás la más llamativa fue la modificación del sistema de toma de decisiones en el Consejo y la Asamblea, que para cuestiones de fondo exigía la unanimidad en la Sociedad de Naciones y únicamente mayorías cualificadas en la ONU. A cambio de esto y para garantizar su participación en el sistema, se creó un privilegio a favor de los cinco miembros permanentes del Consejo, a los que se otorgó derecho de veto sobre cualquier decisión de trascendencia política que pudiera tomar dicho órgano. Se sacrificó así la igualdad entre Estados en el altar de la flexibilidad y la eficacia, sin resolver con ello la tendencia al bloqueo de la organización.

Con todo, la diferencia más importante entre la Sociedad de Naciones y la Organización de las Naciones Unidas fue la mayor ambición de esta última. A diferencia del Pacto de la Sociedad de Naciones, que aún permitía el recurso a las armas bajo ciertas condiciones, la Carta de San Francisco declaraba prohibido el uso de la fuerza salvo en cumplimiento de un mandato de Naciones Unidas o en legítima defensa, e incluso en este último caso quedaba supeditado al control del Consejo de Seguridad. Con mucha mayor claridad que su antecesora, la Organización de Naciones Unidas reconocía el derecho de autodeterminación de los pueblos y, a pesar de que inicialmente estableció unos regímenes transitorios, las resoluciones aprobadas por la Asamblea General a partir de 1960 acabaron por explicitar el designio ínsito en la Carta de poner fin a todas las formas de dominación colonial, sin reparar siquiera en *la falta de preparación en el orden político, económico, social o educativo*. Por último, la nueva organización reveló su intención de ir mucho más allá que la Sociedad de Naciones en materia de cooperación entre Estados al dotarse de un órgano específico para impulsarla: el Consejo Económico y Social.

Las Naciones Unidas surgieron, por tanto, con pocas mejoras respecto a la Sociedad de Naciones y unas aspiraciones aún más difíciles de lograr; de ahí que solo cupiese esperar de ella los mismos éxitos y fracasos que los cosechados por su precursora ginebrina.

En lo que toca al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, el balance no puede ser más pobre. Incapaz de formar una voluntad distinta de la de sus miembros y carente de recursos para hacerla cumplir incluso en la hipótesis de que llegara a tenerla, Naciones Unidas siempre ha ido a rebufo de los Estados. Si la idea inicial era que la organización decidiera cuándo resultaba necesario intervenir para defender el orden establecido y después allegase los recursos necesarios para hacerlo, el mecanismo ha funcionado siempre al revés: los Estados han hecho saber cuándo estaban interesados en intervenir y Naciones Unidas se ha limitado a bendecir o asumir como propias dichas intervenciones. Esto significa que, a falta del interés y la iniciativa de uno o varios Estados poderosos, la organización permanece inactiva. Dicho de otra manera: la ONU no interviene allí donde es necesario, sino allí donde los Estados poderosos tienen interés en que intervenga.

El problema se agrava por la disparidad de intereses de los miembros del Consejo de Seguridad y, en particular, de los cinco permanentes con derecho de veto. Un directorio de países solo puede ejercer con

cierta eficacia el papel de policía mundial si entre sus miembros hay un acuerdo razonable sobre el orden que es deseable mantener y el catálogo de enemigos que pueden amenazarlo. A falta de tal acuerdo, lo que cabe esperar es que el directorio sea incapaz de actuar o que solo lo haga en casos aislados, normalmente poco relevantes, en los que ninguno de sus miembros está vitalmente interesado. Esta ha sido la constante principal en la historia de Naciones Unidas y la que explica su incapacidad para resolver los conflictos de mayor importancia para la comunidad internacional.

Por otro lado, incluso los acuerdos conseguidos en Naciones Unidas para gestionar crisis menores son frecuentemente contraproducentes. Motivadas habitualmente por consideraciones de opinión pública y con poco o ningún fundamento geopolítico sólido, las intervenciones onusianas a menudo congelan o perpetúan conflictos que, en ausencia de dichas intervenciones, podrían resolverse naturalmente y dar lugar a situaciones más estables que las que suelen generar las complejas componendas cocinadas en Nueva York. Y esto por no mencionar que, en muchas ocasiones, las intervenciones de Naciones Unidas se llevan a cabo con medios escasos y efectivos poco preparados que, en el mejor de los casos, limitan su eficacia. La renuencia de los miembros más capaces de la organización a arriesgar la vida de sus soldados o a incurrir en gastos elevados por razones ajenas a sus intereses nacionales, hace que, año tras año, países como Nepal, Ruanda o Bangladesh se encuentren entre los que más tropas aportan a las misiones de la ONU.

Así las cosas, el único papel que verdaderamente ha jugado el sistema de seguridad colectiva diseñado en la Carta de San Francisco es el de perpetuar como sujetos privilegiados en el orden internacional a los vencedores de la Segunda Guerra Mundial, y llama la atención que ni siquiera ellos, los grandes beneficiarios del sistema, hayan mostrado especial interés en respetar sus reglas: cuando no han podido usarla para sus fines, incluso los miembros del Consejo de Seguridad más estentóreamente comprometidos con el «orden basado en reglas», han ignorado alegremente las provisiones de la Carta. Los casos de Kosovo e Irak hablan por sí solos.

Pero si la inutilidad de la ONU como garante de la paz y la seguridad mundiales ha quedado sobradamente demostrada en sus ochenta años de vida, la organización ha brillado, en cambio, como agente inoculador de todas las patologías nacidas en el Occidente de la postguerra fría. La galaxia de organismos especializados como la OMS o la UNESCO, los Altos Comisionados, el Consejo de Derechos Humanos, los Comités de Expertos, el IPCC, las Cumbres de la Tierra, los Objetivos del Milenio, la Agenda 2015, la 2030 y la que nos presentarán a bombo y platillo cuando ésta caduque: decenas de organismos y proyectos regados con dinero público, gestionados muchas veces por activistas reconvertidos en «expertos independientes», han nacido al amparo de Naciones Unidas para impulsar la agenda global-relativista, valiéndose a tal efecto de su imagen de ente técnico y alejado de disputas ideológicas. Esto es, sin duda, lo que todavía granjea apoyos a la ONU y le permite sobrevivir a sus sonados batacazos.

En definitiva, el juicio sobre estos 80 años de vigencia de la Carta de San Francisco no puede ser benévolo. Producto de concepciones que se demostraron defectuosas ya en la primera mitad del siglo XX, la Organización de las Naciones Unidas es hoy irrelevante como elemento ordenador de la convivencia internacional. La reciente ausencia de los líderes de Rusia, China o la India en el debate general de la 80ª Asamblea General y el inmisericorde escarnio de la organización que hizo Trump en su discurso, constituyen buena prueba de ello. Para ocultar su fracaso, la ONU ha potenciado su función de fomento de la cooperación y el desarrollo, pero en el proceso se ha convertido en un mastodonte consagrado a la difusión de ideas disolventes. Solo su reducción a mero foro de diálogo tiene ya sentido para la enorme mayoría de Estados cuya pertenencia a Naciones Unidas sirve únicamente para legitimar el privilegio de unos pocos.