

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 29-30.
Miscelánea.**

Las Naciones Unidas ante los retos actuales.
Francisco Villar.

Las Naciones Unidas ante los retos actuales

Francisco Villar*

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) nació, hace 50 años, en un contexto histórico muy determinado, fundamentalmente como consecuencia de los horrores de la Segunda Guerra Mundial. Pero esta organización ha demostrado, a través de sus aciertos y sus fracasos, una considerable capacidad de adaptación a las circunstancias enormemente cambiantes del medio internacional a lo largo de este medio siglo de existencia, lo que es una prueba tanto de la flexibilidad de los mecanismos diseñados en San Francisco, como de la voluntad de los Estados que integran la comunidad internacional de contar con una organización global de esta naturaleza, que a pesar de sus limitaciones y carencias ha demostrado que es insustituible. Como se ha dicho tantas veces: “Si no existieran las Naciones Unidas, habría que crearlas”.

El sistema de seguridad colectiva diseñado en la Conferencia de San Francisco no pudo ser puesto en práctica (salvo en Corea y en el Congo, y ello sólo hasta cierto punto, de manera un tanto heterodoxa y en circunstancias excepcionales) a causa de la desaparición del consenso entre los aliados de la Segunda Guerra Mundial. Pero ello no impidió que la organización realizase avances considerables en relación con algunos de los propósitos para los que fue creada: cooperación para el desarrollo económico y social, promoción de los Derechos Humanos, desarme, descolonización y codificación del Derecho Internacional, etc.; lo que, en ocasiones, se olvida cuando se hace un balance más bien negativo de la actuación de las Naciones Unidas en su medio siglo de existencia.

Muchos son los datos que se podrían citar para ilustrar la magnitud de la labor desarrollada. Mencionaré tan sólo tres muy recientes, a mero título de ejemplo:

*Secretario General de Política Exterior, Ministerio de Asuntos Exteriores de España

-La campaña de vacunación universal del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) llegó al 80% de los niños menores de cinco años en todo el mundo, lo que ha salvado la vida de, al menos, tres millones de niños cada año.

-El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) administró en 1993 más de 1.400 millones de dólares con los que se financiaron más de seis mil proyectos de desarrollo en unos 150 países y territorios.

-1.300 millones de habitantes de los países en desarrollo tienen luz y acceso a agua potable apta para el consumo, en gran parte como consecuencia de las actividades del Decenio Internacional de las Naciones Unidas para el Agua Potable y el Saneamiento Ambiental (1981-1990).

LA GRAN TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA INTERNACIONAL DESDE 1988 Y SUS CONSECUENCIAS PARA LAS NACIONES UNIDAS

Desde finales de la década de los ochenta hemos asistido a cambios profundos en el sistema internacional: fin del enfrentamiento entre las superpotencias, desaparición del “equilibrio del terror” y democratización de los antiguos Estados comunistas del Este de Europa. Es lo que se ha denominado el final de la Guerra Fría.

Estos cambios han hecho posible, al desbloquearse el Consejo de Seguridad, que las Naciones Unidas se hayan involucrado a fondo sin continuos obstáculos institucionales en uno de los propósitos para los que fueron creadas: el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Pero este mismo hecho, junto con la proliferación de conflictos antes larvados que han requerido la actuación de la organización, ha conducido a las siguientes situaciones:

- Una auténtica “sobrecarga” que ha hecho que las Naciones Unidas, con los medios de los que dispone (que, aunque crecientes, siguen siendo muy limitados), no hayan podido hacer frente con la suficiente rapidez y eficacia a crisis de suma complejidad y efectos devastadores como las de Rwanda o Somalia.

- Poner plenamente de manifiesto que, si bien el mantenimiento de la paz es tarea principal de la organización, la paz difícilmente puede mantenerse sin unos niveles mínimos de democracia, respeto de los Derechos Humanos y desarrollo económico y social sostenible.

En resumen, las Naciones Unidas se enfrentan ahora a una enorme tarea, considerablemente aumentada en los últimos años, debido al crecimiento de las expectativas sobre las posibilidades de actuación de la organización, y han de enfrentarse a nuevas exigencias y retos, especialmente en estas áreas a las que acabo de referirme: mantenimiento de la paz, protección y promoción de los Derechos Humanos y de la democracia, y obtención de unos niveles mínimos de desarrollo.

Voy a esbozar primero algunos de estos desafíos para referirme después a la cuestión de la conveniente reforma institucional para hacerles frente con mayor eficacia.

LAS NUEVAS EXIGENCIAS Y RETOS PLANTEADOS A LAS NACIONES UNIDAS

El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en un mundo crecientemente complejo e inestable

Acabo de referirme al desbloqueo de las posibilidades de acción de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en un mundo que, si bien es más seguro como consecuencia del fin de la rivalidad nuclear entre las superpotencias, es también más inestable, al haberse desencadenado o recrudecido conflictos de toda índole.

Las Naciones Unidas han recurrido, en respuesta a este fenómeno, a una serie de técnicas o modalidades de actuación, recogidas en el *Programa de Paz* presentado por el secretario general en 1992. Citemos las principales:

-La Diplomacia Preventiva (*Preventive Diplomacy*), que incluye medidas tales como los mecanismos de alerta temprana, las misiones de investigación de hechos o el establecimiento de zonas desmilitarizadas, destinadas -todas estas medidas- a evitar que surjan controversias, que las existentes se transformen en conflictos o que los conflictos, si llegan a tener lugar, se extiendan. Es la más eficiente de todas las actuaciones en favor de la paz, en términos de relación coste-beneficio, y está experimentando un auge creciente.

-El Establecimiento de la Paz (*Peace Making*), que incluye todas aquellas medidas destinadas a lograr que las partes enfrentadas lleguen a un acuerdo, fundamentalmente a través de los medios pacíficos de arreglo de controversias previstos en el Capítulo VI de la Carta (negociación, mediación, conciliación, arbitraje, arreglo judicial, etc.).

-El Mantenimiento de la Paz en sentido estricto (*Peace Keeping*), que consiste fundamentalmente en el despliegue de una presencia de las Naciones Unidas sobre el terreno, hasta ahora, habitualmente y como norma, con el consentimiento de todas las partes interesadas y con la participación de personal militar o policial de las Naciones

Unidas y, frecuentemente, también de personal civil. El recurso a la fuerza está previsto para situaciones de legítima defensa o, como sucede en el caso de la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas para Bosnia-Herzegovina (UNPROFOR), con carácter excepcional.

-La Imposición de la Paz (*Peace Enforcement*), que son aquellas medidas militares de recurso a la fuerza, autorizadas por el Consejo de Seguridad en el marco del Capítulo VII de la Carta.

-La Consolidación de la Paz (*Peace Building*) después de los conflictos, que incluye las medidas destinadas a identificar y fortalecer las estructuras que refuerzan o consolidan la paz, a fin de evitar una reanudación del conflicto. Como ejemplo, cabe citar la permanencia en Camboya de la presencia de las Naciones Unidas tras la retirada de la Autoridad Transitoria de las Naciones Unidas en Camboya (UNTAC), o la prevista para El Salvador tras la retirada de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL).

En los últimos años, las actuaciones de las Naciones Unidas en materia de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales no solamente han experimentado un importante aumento, sino que se han visto afectadas por profundos cambios cualitativos:

-Muchos de los conflictos actuales tienen lugar no entre Estados enfrentados, sino en el interior de Estados que se desarticulan o desintegran en medio del caos.

Nueve de las once operaciones establecidas a partir del 1 de enero de 1992 han respondido a conflictos intraestatales, en los que, como hemos visto en Rwanda o en la antigua Yugoslavia, la violencia y la crueldad con los civiles son la nota dominante.

- En consecuencia, se han multiplicado las emergencias de carácter humanitario. Un ejemplo: el número de refugiados registrados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) pasó de 13 millones a finales de 1987 a 26 millones en diciembre del año pasado.

-Las fuerzas de las Naciones Unidas han tenido que asumir, en numerosos escenarios, la protección de las operaciones humanitarias, ya que, en las situaciones de caos a las que acabo de referirme, no pueden llevarse a cabo sin dicha protección.

Como ejemplos cabe citar la actuación en favor de las poblaciones kurdas en Irak o las intervenciones en Somalia, Haití, la antigua Yugoslavia y Rwanda, primeras muestras de la creciente y afortunada quiebra del hasta no hace mucho tiempo sacrosanto principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados que contempla el artículo 2.7 de la Carta.

Posiblemente uno de los retos más delicados a los que han venido enfrentándose las Naciones Unidas en los tres últimos años sea el de determinar si es posible, cómo, cuándo y con qué medios y mandato, pasar de acciones de mantenimiento de la paz en su sentido tradicional a acciones de imposición de la paz por la fuerza. Este problema se ha planteado tanto con la Operación de las Naciones Unidas para Somalia (ONUSOM

II) como con UNPROFOR en la antigua Yugoslavia y con la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Rwanda (UNAMIR). Es una cuestión que está en el origen de buena parte de las críticas de la opinión pública y los medios de comunicación a la actuación de las Naciones Unidas y, como el propio secretario general reconoce en su Suplemento de un Programa de Paz (enero 1995), tiene una difícil solución.

El secretario general estima que ni él ni el Consejo de Seguridad tienen, en la actualidad, capacidad para desplegar, dirigir, mandar y controlar operaciones para la aplicación de medidas coercitivas, salvo, quizás, en operaciones a muy pequeña escala, y que el momento actual no es el más adecuado para dotar a la organización de esa capacidad, dada la carencia de recursos para ello.

El mantenimiento de la paz requiere de premisas políticas y militares diferentes a las que rigen para las operaciones de imposición por la fuerza de la paz, por lo que es peligroso pretender que una operación de mantenimiento de la paz recurra a la fuerza, salvo en defensa propia, cuando, debido a las limitaciones en su composición, armamento, apoyo logístico y despliegue, no tiene capacidad para ello.

Una posible solución es la de encomendar la aplicación de medidas coercitivas a determinados Estados o grupos de Estados miembros, tal como sucedió en Corea en 1950, en Kuwait e Irak en 1990, o en Haití más recientemente. Esto tiene sus pros y sus contras: facilita a la organización una capacidad de actuación de la que ésta por sí misma carece; pero, al mismo tiempo, la utilización de la fuerza fuera del contexto de la legítima defensa puede tener repercusiones serias, de lo que son un buen ejemplo los lamentables problemas de ONUSOM en Somalia.

En momentos como los actuales, en que acabamos de ser testigos de la retirada de Somalia o de las dificultades para la renovación del mandato de las Fuerzas de las Naciones Unidas en Croacia, y cuando arrecian las críticas sobre la impotencia de las Naciones Unidas, hay quienes se plantean si el esfuerzo de contribuir a la paz en determinados tipos de conflictos, de carácter interno (al menos en su origen), que suelen acompañar a procesos de desintegración de un Estado merece la pena. Debo decir que sin ONUSOM cientos de miles de somalíes hubiesen muerto de inanición en los dos últimos años, y sin UNPROFOR los horrores de la guerra en la antigua Yugoslavia serían muy superiores a los que nos transmite prácticamente a diario la televisión por satélite.

Cabe preguntarse, asimismo, si no sería preferible dedicar estos recursos al fomento de los Derechos Humanos o al desarrollo. El problema es que paz, democracia, desarrollo y Derechos Humanos están íntimamente ligados y, a medio y largo plazo, ni estos últimos son posibles sin un ambiente de paz y estabilidad, ni la paz puede mantenerse por mucho tiempo en situaciones de injusticia.

Y con esto paso a referirme al segundo de los grandes retos a los que se enfrentan las Naciones Unidas en la actualidad.

La promoción y protección de los Derechos Humanos en todo el planeta.

La promoción y protección de los Derechos Humanos está íntimamente ligada a la historia de la Organización, cuyos primeros pasos coincidieron con el conocimiento generalizado, entre otras cosas, de los horrores y atrocidades cometidos por el régimen nazi: no solamente figura entre los propósitos de la ONU recogidos en el artículo 1 de la Carta (“desarrollo y estímulo del respeto a los Derechos Humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”) y entre las funciones específicamente encomendadas al Consejo Económico y Social, sino que se ha ido ampliando en el transcurso de los años, desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada por la Asamblea General el 10 de diciembre de 1948 hasta la Declaración y el Programa de Acción adoptado en la Conferencia Mundial de Viena hace dos años, pasando por importantes instrumentos internacionales como los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y Derechos Económicos, Sociales y Culturales o las Convenciones sobre Discriminación Racial, Eliminación de la Discriminación de la Mujer, Tortura o Derechos del Niño.

Todos estos convenios internacionales, con sus correspondientes mecanismos de supervisión del cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados parte, así como la importante labor tanto de la Asamblea General como de la Comisión de Derechos Humanos y del recientemente creado Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, suponen, si no la existencia de un sistema verdaderamente coactivo para la protección de los Derechos Humanos en cualquier lugar del mundo, sí al menos el establecimiento de unas *normas mínimas* reconocidas por la comunidad internacional que no pueden ser impunemente violadas por los Estados sin pagar un importante coste político.

En los últimos años, la aplicación del principio de no injerencia en los asuntos internos del art. 2.7 de la Carta se ha visto crecientemente limitada por la conciencia de los vínculos existentes entre la paz y los Derechos Humanos, y así el Consejo de Seguridad ha autorizado intervenciones, como las de Haití o Rwanda, estimando que una violación sistemática y masiva de los Derechos Humanos supone una amenaza para la paz, lo cual es difícilmente discutible, especialmente en aquellos casos en que dicha violación sistemática y masiva va acompañada también de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario.

En este terreno, el escollo más importante al que hemos de enfrentarnos es el de los intentos de algunos países de negar el carácter universal de los Derechos Humanos o condicionar su disfrute a peculiaridades locales o al logro de determinadas metas de desarrollo económico y social.

Los países occidentales en general y los Estados miembros de la UE en particular hemos venido resistiendo vigorosamente estos intentos. Como señala expresamente la Declaración de Viena “debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades

nacionales y regionales, así como la de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos; pero los Estados tienen el deber, sean cuales fuesen sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los Derechos Humanos y las libertades fundamentales”.

En resumen, puede afirmarse que, si bien nos encontramos todavía muy lejos de una situación de respeto universal a los derechos humanos, sí hemos llegado a un consenso global en cuanto a que los Estados no gozan ya de un poder ilimitado para decidir la suerte de sus nacionales y en cuanto a que los seres humanos tienen unos derechos inalienables por el simple hecho de ser precisamente eso, seres humanos. A ello ha contribuido en buena medida el esfuerzo de las Naciones Unidas, con las limitaciones que en este terreno ha impuesto su propia universalidad.

El reto del desarrollo

La expansión del papel de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz ha dado origen, como ya he indicado, a una preocupación por la necesidad de no perder de vista el importante papel que, de acuerdo también con sus principios constitutivos, ha desempeñado y debe continuar desempeñando la organización en la promoción del desarrollo, económico y social, sin el cual no es posible una paz duradera. Paz y seguridad por una parte y desarrollo económico y social por otro son, sin duda, las dos caras de una misma moneda.

La preocupación por la clara insuficiencia de la asistencia al desarrollo es razonable y, aunque no ha de olvidarse que las Naciones Unidas siguen consagrando a la misma una parte muy importante de su actividad y de sus recursos, justo es también recordar que últimamente ha habido una cierta tendencia a la disminución de los recursos destinados al desarrollo por parte de los países más ricos.

Nos enfrentamos, en este terreno, a dos retos a los que me referiré sólo de pasada: lograr los recursos necesarios para la promoción del desarrollo y la lucha contra la pobreza y hacer que éste sea sostenible, es decir, que no suponga la destrucción de los recursos no renovables que pudiese conducir a una pobreza futura.

Para hacer frente al primero de estos retos, es necesario aumentar la asistencia al desarrollo. El Gobierno español ha adquirido, como ustedes saben, un compromiso público de aumentar el porcentaje de nuestro Producto Nacional Bruto destinado a la ayuda oficial al desarrollo, lo que nos sitúa a contracorriente de los principales países donantes. En este sentido, España en los Presupuestos de 1995 ya aumentó su contribución voluntaria al PNUD en un 31% y a la UNICEF en un 20%.

La segunda de estas cuestiones -lograr que el desarrollo sea sostenible- ha sido objeto de una atención creciente, lo que ha permitido que el problema del desarrollo haya adquirido una nueva dimensión en estos últimos años. Como consecuencia de las Conferencias de Río para la Protección del Medio Ambiente, de Viena sobre Derechos

Humanos, de El Cairo sobre Población y Desarrollo, y últimamente de Copenhague sobre Desarrollo Social, ha venido surgiendo un nuevo concepto integrado de desarrollo en el que confluyen varios factores. Las dimensiones política (incluyendo la defensa del sistema democrático), humana, socio-económica, financiera y ambiental, entre otras, forman parte de ese concepto global de desarrollo, siendo la persona, en última instancia, el objeto final del desarrollo.

El desarrollo, y sobre todo como se confirmó en la Cumbre de Copenhague, el Desarrollo Social, no puede ser hoy entendido como el simple reflejo de una fría estadística de magnitudes macroeconómicas básicas. Estos indicadores presentan graves limitaciones, ya que no recogen los desequilibrios existentes en la distribución de la riqueza. El hombre y la mujer, en sí mismos considerados, son objeto y sujeto del desarrollo. La Conferencia de Pekín sobre la Mujer, permitirá, sin duda, profundizar en esta perspectiva.

La Organización de las Naciones Unidas ha desempeñado así un papel determinante, no sólo acuñando el concepto de desarrollo sostenible, sino también enriqueciéndolo y dándole contenido, gracias a las diferentes Conferencias o Cumbres que ha ido convocando.

LA ADAPTACIÓN O REFORMA INSTITUCIONAL

Para responder a las esperanzas que la comunidad internacional ha depositado en ellas y para hacer frente a estos retos, las Naciones Unidas han emprendido un proceso de reforma institucional destinado:

- a hacer a sus órganos más eficaces en el desempeño de sus funciones y, en algunos casos, también más representativos;
- a obtener los recursos financieros necesarios;
- a hacer que estos recursos sean utilizados de forma más eficiente, evitando despilfarros o innecesarias duplicaciones de esfuerzo, para lo que se necesita una adecuada coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas.

Examinaré brevemente estas cuestiones:

La reforma del Consejo de Seguridad

Las Naciones Unidas cuentan en la actualidad con 185 miembros, frente a los 51 de 1945. El número de miembros del Consejo de Seguridad no ha sido alterado desde la reforma de 1963, que entró en vigor en 1965 y amplió de seis a diez el número de los no permanentes. Desde entonces han pasado a formar parte de la organización casi un centenar de Estados, lo que, unido al renovado papel que ha podido desempeñar el Consejo en los últimos años en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales,

y a una cierta percepción de que el Consejo trabajaba con mucho sigilo y poca transparencia, ha llevado a un movimiento generalizado, entre los Estados miembros, favorable a que haya cambios tanto en la composición como en el funcionamiento de este órgano principal de las Naciones Unidas.

Estos cambios están siendo examinados por un Grupo Ad Hoc, de composición abierta, creado por la Asamblea General, y en el que se han formulado ya diversas propuestas informales, entre ellas:

-La denominada "Propuesta 2+3", que llevaría a Alemania y a Japón a ser miembros permanentes, y a ampliar el número de puestos para miembros no permanentes en tres, uno para el Grupo Asiático, otro para el Africano, y otro para el Latinoamericano.

-La "opción 2+6", similar a la anterior, pero con dos puestos de miembro no permanente adicionales para cada uno de los tres grupos regionales citados.

-La propuesta del Movimiento de los No Alineados que incluye un aumento mínimo de once miembros no permanentes, lo que nos llevaría a un Consejo con 26 miembros. En este esquema, los once nuevos puestos se asignarían cuatro a África, cuatro a Asia y tres a Latinoamérica.

-La propuesta italiana de ampliación en diez puestos adicionales para miembros no permanentes; pero estableciendo dos categorías de éstos, con diez puestos en el Consejo cada una. De una de ellas formarían parte, por rotación, los integrantes de una lista de veinte o treinta Estados, seleccionados en función de diversos criterios objetivos.

-La propuesta australiana, que incluye dos modelos: el de un Consejo de Seguridad con veinte miembros, o sea, los quince actuales más otros cinco nuevos miembros permanentes que no tendrían (a diferencia de los actuales) derecho de veto y que serían atribuidos tres a África y Asia, uno al WEOG (Grupo Occidental) y otro al GRULAC (Grupo de América Latina y el Caribe). El segundo modelo australiano contempla un Consejo de Seguridad con veintitrés miembros, los quince actuales, más ocho miembros casi permanentes y alterando el número y la distribución de los actuales grupos regionales.

En lo referente al derecho de veto, hay un gran número de Estados que son partidarios de ponerle límites, cuando no de su eliminación. En la práctica, lo cierto es que los miembros permanentes han venido restringiendo su utilización. De hecho, en los últimos cinco años sólo ha sido ejercido en dos ocasiones, en ambos casos por la Federación Rusa.

La posición española cabe resumirla en los siguientes términos:

-La reforma del Consejo es una cuestión sumamente importante y compleja, que ha de hacerse de forma meditada, mediante un proceso continuo de diálogo e intercambio de ideas que conduzca a un consenso del conjunto de los Estados miembros.

-España está a favor de revisar, sin precipitación, la composición y funcionamiento del Consejo de Seguridad inspirándose en los criterios de representatividad, eficacia y transparencia, y con el objetivo último de reforzar la legitimidad de las actuaciones del Consejo.

-Hemos planteado, como posible base para la reforma, un aumento moderado del número de miembros del Consejo, que permitiese la presencia más frecuente en el mismo de Estados con peso e influencia en las relaciones internacionales, y con capacidad y voluntad de contribuir de forma significativa al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y a los demás propósitos de las Naciones Unidas.

-En cuanto al derecho de veto, esta cuestión ha de ser contemplada en el marco más amplio de la toma de decisiones en el seno del Consejo de Seguridad, ya que habrá de ajustarse, si aumenta el número de sus miembros, la mayoría necesaria para la adopción de decisiones y cabría, incluso, reservar el derecho de veto únicamente para las cuestiones más importantes, especialmente las relativas a la aplicación del Capítulo VII de la Carta.

-La cuestión de la eventual ampliación del número de miembros del Consejo no ha de hacernos perder de vista otros aspectos importantes de la reforma del Consejo de Seguridad, tales como la de una mayor transparencia en sus actuaciones, en la que recientemente se han producido ya algunos progresos significativos.

La reforma del sector económico y social

Antes he recordado la importancia de la actuación de las Naciones Unidas en materia de desarrollo económico y social y la interrelación entre la paz y el desarrollo. Por ello, paralelamente a las reformas institucionales del sector político de las Naciones Unidas, también se ha llevado a cabo en los últimos años una amplia y profunda revisión y reestructuración de los sectores económico y social.

Esta reestructuración viene motivada, entre otras, por las siguientes razones:

- Necesidad de una mejor administración y gestión de unos recursos financieros cada vez más escasos por las dificultades presupuestarias que atraviesan, en período de crisis económica, los Estados principales contribuyentes (retraso en el pago de las cuotas, disminución de la financiación voluntaria para la ayuda al desarrollo, aparición de nuevas Organizaciones dedicadas a cuestiones de desarrollo y que requieren una nueva financiación...)

- Necesidad de evitar, en consecuencia, la duplicidad de actividades entre órganos y organismos del Sistema de Naciones Unidas dedicados al desarrollo económico y social.

- Necesidad de una mayor eficacia y organización de esos mismos órganos y organismos internacionales.

- Necesidad de adaptación del Sistema de Naciones Unidas al nuevo concepto al que me referí anteriormente de desarrollo sostenible como consecuencia de la Conferencia de Río de Janeiro sobre Desarrollo y Medio Ambiente y de las siguientes Conferencias o Cumbres convocadas sobre el desarrollo. Ello ya se ha traducido en la creación de la Comisión de Desarrollo Sostenible como órgano adscrito al Consejo Económico y Social (ECOSOC).

El proceso de reforma motivado por estos imperativos se ha centrado fundamentalmente en la reestructuración del ECOSOC, potenciándolo, revitalizándolo,

para hacer de él el órgano principal que deberá coordinar las actividades de la Organización del Sistema de Naciones Unidas en su esfera económica y social.

Durante la próxima Asamblea General repasaremos y evaluaremos el alcance y primeros resultados de estas reformas, que tienen como finalidad fundamental incrementar y hacer más efectiva la labor de la Organización en pro del desarrollo económico y social.

El problema financiero

La crisis financiera de las Naciones Unidas viene dada fundamentalmente por el pago tardío e incompleto de sus cuotas, cuotas obligatorias, por parte de ciertos Estados miembros y, en particular, por los EEUU y los países de la antigua Unión Soviética. Estas cuotas están fijadas de acuerdo con un baremo establecido sobre la base de la capacidad de pago de cada Estado, fundamentada en el criterio del Producto Nacional Bruto con una serie de ajustes.

El volumen anual de gastos del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas es aproximadamente de 1.300 millones de dólares. A 28 de febrero, el total de las cuotas no pagadas ascendía a 1.171 millones de dólares. El mayor deudor son los EEUU, con un total de 527 millones de dólares, seguido de la Federación Rusa con 521 millones de dólares. España, al igual que el resto de los países de la Unión Europea, no debe nada al presupuesto ordinario.

Esta situación se agrava más en los presupuestos independientes para la financiación de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, que en 1994 ascendieron a 3.197 millones de dólares. El baremo para la distribución de estas cuotas se basa no sólo en la capacidad de pago sino también en la especial responsabilidad de los países Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad en las funciones de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. También a 28 de febrero, la Federación Rusa debe en este capítulo 561 millones de dólares y los EEUU 502. El total de la deuda a estos presupuestos asciende a 1.700 millones de dólares.

La situación, pues, de la *caja* de la Organización es gravísima y el secretario general hizo suyas una serie de propuestas hechas en febrero de 1993 por un grupo independiente presidido por Shijuro Ogata y Paul Volcker, en el que se hicieron una serie de propuestas que no tuvieron demasiado éxito, basadas, entre otras cosas, en aplicar incentivos y penalizaciones a quienes pagaran pronto o fueran morosos, aumentar el fondo de capital, traspasar los presupuestos de Operaciones de Paz de los Ministerios de Asuntos Exteriores a los de Defensa, considerar la posibilidad de hacer un presupuesto único para Operaciones de Paz en lugar de presupuestos diferenciados para cada Operación, etc.

La realidad es que el principal problema viene dado por el no pago o el pago tardío de las cuotas obligatorias como consecuencia no sólo de condicionantes de tipo económico por los que atraviesan algunos países, y en especial los países de la antigua Unión Soviética sino también, y lo que es peor, por los condicionantes de tipo político. Este es el caso, en particular, de los EEUU, o más exactamente del Congreso de los EEUU.

En la actualidad, los problemas de la crisis financiera de la Organización son objeto de estudio por parte de un Grupo de Trabajo de Alto Nivel, presidido por el propio presidente de la Asamblea General y por un Grupo de Expertos constituido para estudiar el tema de la capacidad de pago de los Estados miembros.

Los cambios en la organización de la secretaría de las Naciones Unidas

Desde que asumió su cargo el 1 de enero de 1992, el actual secretario general ha estado comprometido en un programa de mejora de la capacidad de la Secretaría de prestar apoyo al conjunto de la Organización. Así, ha presentado un plan para la reorganización del Departamento de Administración y Gestión, se ha reforzado el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y se ha creado la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, bajo la autoridad del secretario general, como autoridad única e independiente de inspección.

Uno de los objetivos básicos de todo este proceso de reorganización es extremar las medidas para asegurar la utilización eficiente de los recursos disponibles y evitar despilfarros y duplicaciones innecesarias.

Este proceso de reforma interna es importante; pero no ha de hacernos olvidar, que las Naciones Unidas necesitan del concurso activo de los Estados miembros para poder llevar a cabo sus actividades y hacer frente a los retos presentes y futuros. Ciertamente, la organización es algo más que el conjunto de sus miembros; cuenta con un personal a su servicio formalmente independiente de aquéllos; el secretario general, en la nueva atmósfera de los noventa, hace un uso cada vez más amplio de las atribuciones que le confiere la Carta, y las Organizaciones No Gubernamentales tienen un peso cada vez mayor, sobre todo en el terreno de los Derechos Humanos y del desarrollo sostenido. Pero también en el marco de las Naciones Unidas los actores decisivos siguen siendo los Estados.

De la actuación de éstos y, sobre todo, de la actuación de aquéllos con un mayor peso específico (si no desde el punto de vista jurídico, sí desde el real) en las relaciones internacionales, dependerá el futuro de la organización.

No quisiera terminar sin recordar una verdad elemental que, en ocasiones, se pasa por alto al evaluar la labor de las Naciones Unidas: cualesquiera que sean sus imperfecciones, el mundo sería hoy mucho menos seguro y justo si la organización no existiese.

Y es que, para recordar unas palabras atribuidas a Dag Hammarskjöld, secretario general muerto en acto de servicio: “El propósito de las Naciones Unidas no es llevarnos al cielo, sino salvarnos del infierno”.