



60 años de la ONU: ¿qué debe cambiar?

MARÍA CRISTINA ROSAS*

A 60 años de la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), los clamores en torno a la necesidad de reformarla y adecuarla a los imperativos de las relaciones internacionales del nuevo siglo y milenio son cada vez más intensos. Constituida en el marco de la finalización de la segunda guerra mundial, la ONU reflejó ciertamente las realidades políticas de su tiempo. Así, a las potencias vencedoras en el conflicto se otorgaron ciertos privilegios en el interior de la nueva institución internacional, en particular en uno de sus órganos fundamentales: el Consejo de Seguridad. Por tanto, Estados Unidos, la Unión Soviética, China, Francia y el Reino Unido se convirtieron en los únicos cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad con el derecho de veto, esto es, la facultad de paralizar cualquier debate o decisión que pudiera afectar sus intereses.

A pesar de que el derecho de veto inmovilizó a la ONU frente al intervencionismo de las grandes potencias, los padres fundadores de las Naciones Unidas estimaron que ese era el precio que la institución debía pagar a efecto de mantener en calidad de miembros, en su seno, a los países más influyentes del sistema internacional. Recuérdese que el organismo de vocación universal que antecedió a la ONU, la Sociedad de las Naciones, se caracterizó por la incapacidad de mantener en su interior a las grandes potencias de la época (Estados Unidos, autor intelectual de su creación, nunca ingresó a la misma; la URSS se incorporó el 18 de septiembre de 1934 y fue expulsada el 14 de diciembre de 1939, e Italia, Japón y Alemania abandonaron el foro el 11 de diciembre de 1937, el 27 de marzo de 1933 y el 14 de octubre de 1933,

* Profesora e investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México <mcrosas@correo.unam.mx>.

respectivamente, y entraron en una dinámica expansionista, belicosa e intervencionista). Los analistas consideran que eso explicaría en buena medida el desencadenamiento de la segunda guerra mundial. De ahí que al configurar los rasgos de la ONU se previera mantener en su interior y a cualquier costo a las grandes potencias, ya que una nueva conflagración, con los destructivos sistemas de armamento existentes, podría llevar a una hecatombe inimaginable.

Si se asume que la misión de la ONU se resumiría, en última instancia, en su capacidad para evitar una tercera guerra mundial, tendría que reconocerse que su gestión ha sido exitosa, si bien el costo fue y sigue siendo muy alto. Cuando Estados Unidos invadía Vietnam o cuando la URSS atacaba Afganistán, la ONU estaba atada de manos —en virtud del derecho de veto— para restablecer la paz internacional. Por otro lado, si bien en la guerra fría (y hasta el día de hoy) las grandes potencias no se enfrentaron de forma física, el llamado tercer mundo se convirtió en el campo de batalla, donde tanto Estados Unidos como la Unión Soviética se involucraban en la dinámica regional, internacionalizando los conflictos y dejando, a su paso, una estela de destrucción y malestar social. Se calcula que en la guerra fría murieron tantas o quizá más personas que las que perecieron en la segunda guerra mundial. Fue lamentable la imposibilidad de que la ONU para impedir esas confrontaciones.

Por eso, en la posguerra fría, y con el advenimiento de los 60 años de vida de la ONU, diversos estudiosos, figuras políticas, organismos no gubernamentales, intelectuales y gobiernos se han dado a la tarea de proponer reformas a fondo a la institución, por considerar que desde su creación a la fecha el sistema internacional ha sufrido cambios vertiginosos y aquélla ha dejado de reflejar la realidad política. La reforma, sin embargo, es difícil. La inercia que ha adquirido la ONU, privilegiando a algunos de sus miembros, se enfrenta, además, a las disposiciones que para las modificaciones a la Carta de la institución. La Carta de la ONU establece en su artículo 108:

Las reformas [...] entrarán en vigor para todos los miembros de las Naciones Unidas cuando hayan sido adoptadas por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea General y ratificadas, de conformidad con sus respectivos procedimientos, por las dos terceras partes de los miembros de las Naciones Unidas, incluyendo a todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.¹

Esto significa que si, por ejemplo, se propusiera una iniciativa para erradicar el derecho de veto de los cinco miem-

1. Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, Naciones Unidas, Nueva York, pp. 62-63.

Que la ONU hoy sea requerida más que nunca en misiones de paz y otorgamiento de asistencia humanitaria no significa que haya cambiado el proceso de formulación y toma de decisiones en el seno de la institución

bros permanentes del Consejo de Seguridad, estos mismos tendrían que estar de acuerdo de manera unánime en ello. Es difícil imaginar que quien tiene ciertos privilegios renuncie a ejercerlos.

REFORMAS REALIZADAS EN LA GUERRA FRÍA

El 17 de diciembre de 1963 se aprobaron cambios a la Carta de la ONU en los artículos 23 (mediante el cual se incrementó el número de miembros no permanentes de la ONU de 6 a 10), 27 (para que las decisiones del Consejo de Seguridad en cuestiones de procedimiento fueran tomadas por el voto afirmativo de nueve miembros —ya que antes eran siete— y sobre todas las demás cuestiones por el voto afirmativo de nueve miembros —antes eran siete—, incluidos los votos a favor de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad) y 61 (a efecto de incrementar el número de miembros del Consejo Económico y Social, Ecosoc, de 18 a 27).

El 20 de diciembre de 1971, se efectuó otra reforma al artículo 61 a fin de que de nuevo se ampliara el número de miembros del Ecosoc, esta vez de 27 a 54 países. Por otro lado, el 20 de diciembre de 1965 se aprobó una reforma al artículo 109, que corresponde al párrafo uno de dicho artículo donde se establece que se podrá celebrar una conferencia general de los estados miembro con el propósito de revisar la Carta en la fecha y el lugar que determinen las dos terceras

partes de los miembros de la Asamblea General y el voto de cualquiera de los nueve miembros —antes eran siete— del Consejo de Seguridad. En el tercer párrafo del mismo artículo que habla de la realización de una posible conferencia de revisión en el décimo periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General (esto es, hacia 1955) se conservó en su forma original por lo que toca a una decisión de “siete miembros cualesquiera del Consejo de Seguridad”, dado que en 1955 la Asamblea General y el Consejo de Seguridad tomaron medidas en torno a dicho párrafo.²

Es entendible, sin embargo, que las reformas no fueran más lejos en el marco de la bipolaridad y que no sería sino hasta que tuvo lugar la crisis del Golfo Pérsico de 1990 a 1991 que se gestó la posibilidad de avanzar en cambios significativos a la institución, aprovechando el debilitamiento de la URSS (a punto de colapsarse). Como se recordará, el gobierno de Moscú estuvo de acuerdo en el seno del Consejo de Seguridad, hacia la segunda mitad de 1990, en que se usara la fuerza contra Irak, a fin de expulsarlo de Kuwait, territorio invadido por el primero, el 2 de agosto de ese año. Más tarde, a finales de 1991, la URSS terminaría de desintegrarse, de manera que tampoco pudo objetar la postulación estadounidense del egipcio Boutros Boutros-Ghali como secretario general de la ONU.³

LAS REFORMAS DE BOUTROS BOUTROS-GHALI

Boutros-Ghali instrumentó una serie de reformas desde el inicio de su gestión como secretario general en 1992: el despido de 14 autoridades administrativas de alto nivel y la supresión de una docena de unidades operativas. Manifestó que luego de haber revisado alrededor de 22 propuestas de reformas tomó esa decisión, si bien se sabe que la misión de Estados Unidos tuvo una influencia decisiva en el proceso.⁴ El prestigiado Centro para las Corporaciones Transnacionales de las Naciones Unidas casi desapareció con las reformas de 1992 víctima de la vigorosa campaña que en su contra realizó la Cámara Internacional de Comercio.⁵ Como resultado de las mismas reformas, el secretario general disminuyó el papel de la ONU en la promoción del desarme y modificó el

concepto de asistencia al desarrollo por el de asistencia técnica. Asimismo, todas las mujeres que ocupaban cargos importantes en la Secretaría General, con la excepción de Rosario Green, perdieron sus puestos. Por cuanto hace al tema de los derechos humanos, en general, la gestión de Boutros-Ghali no le prodigó gran atención. Una vez concluida esta etapa de reformas, el diplomático egipcio tendría que haber reorganizado la Secretaría de manera más profunda, aunque no lo hizo por las presiones de la comunidad internacional que no estaba de acuerdo con los rumbos y las intenciones de estos cambios.⁶

Con todo, las aportaciones más importantes de la gestión de Boutros-Ghali respecto a la reforma de la ONU tal vez hayan sido las que tienen que ver con las operaciones del organismo en el mantenimiento de la paz (OMP), plasmadas en *Un programa para la paz* y en el *Complemento de un programa para la paz*. En estos documentos, Boutros-Ghali propuso un programa de alerta temprana, un despliegue de fuerzas preventivas y la creación de un ejército multinacional permanente (fuerzas de reserva).⁷ Promovió de igual manera una mayor participación de organismos regionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y exaltó la importancia de la diplomacia preventiva. En el *Complemento de un programa para la paz*, Boutros-Ghali destacó las siguientes acciones respecto a las OMP para promover la paz, a saber:

- la diplomacia preventiva, que evitaría el surgimiento de disputas y prevendría el recrudecimiento del conflicto; el despliegue se llevaría a cabo con el consentimiento de las partes;
- las operaciones para el establecimiento de la paz, en que el conflicto se encontraría en marcha, por lo que se procedería a la mediación, al aislamiento político y a la aplicación de sanciones para presionar a favor de un acuerdo pacífico;
- las operaciones de mantenimiento de la paz, mediante las cuales se restablece la paz, requieren del consentimiento de las partes y uno de sus propósitos es el monitoreo del cese al fuego;
- las acciones de imposición de la paz, que son muy polémicas dado que se le utiliza sin consentimiento de las partes, al amparo del capítulo VII de la Carta de la ONU y se recurre al uso coercitivo de la fuerza, y
- las acciones de consolidación de la paz, con las cuales se trata una situación en la que ya está resuelto el conflicto y su propósito es la reconstrucción de los tejidos políticos, sociales y económicos.⁸

2. Carta de las Naciones Unidas, *op. cit.*, pp. III-V.

3. Por tradición, la designación del Secretario general de la ONU debía contar, de entrada, con el visto bueno de Estados Unidos y la URSS. Esta situación impidió, por ejemplo, que destacadas figuras políticas como el ex Ministro de Asuntos Exteriores y ex Primer Ministro de Canadá se convirtiera en Secretario General de la ONU: siendo Ottawa aliado de Washington, era de esperar que la URSS vetara a Pearson, como en efecto ocurrió.

4. James Paul, *UN Reform: An Analysis*, Global Policy Forum, 1996.

5. De golpe el Centro para las Corporaciones Transnacionales perdió su autonomía administrativa, su director y buena parte de su presupuesto.

6. James Paul, *op. cit.*

7. Boutros Boutros-Ghali, *Un programa para la paz*, Naciones Unidas, Documento A/47/277-S/24111, Nueva York, 1992.

8. Boutros Boutros-Ghali, *Complemento de un programa para la paz*, Documento A/50/60 - S/1995/1, ONU, Nueva York, 1995.

En ocasión del 50 aniversario de la ONU en 1995 se intensificaron las propuestas de reforma.⁹ A principios de ese año, por ejemplo, la Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales presentó el informe *Our Global Neighbourhood*,¹⁰ cuyas propuestas pueden considerarse uno de los antecedentes más importantes de las sugerencias que han surgido en el debate sobre la reforma, acentuado a partir de 2004.¹¹ Si bien hay una serie de sugerencias de sumo interés, hay otras que son cuestionables. Por ejemplo, para la Comisión citada sería necesario desaparecer a las comisiones regionales del Consejo Económico y Social, así como dar por terminadas las funciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y las de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).¹² Asimismo, propone que habría que apoyar a organismos regionales, fuera del marco de la ONU, que persigan la colaboración entre países geográficamente cercanos en una especie de subsidiaridad, de manera que se empleen y agoten las instancias regionales antes de recurrir a la ONU. La idea no es tan mala si no fuera porque numerosos organismos regionales —por ejemplo, en África— carecen de capacidades de gestión para afrontar los desafíos que aquejan a los países de la región. En el terreno de las operaciones de mantenimiento de la paz, los países africanos han desarrollado muchas iniciativas para contribuir a disminuir los numerosos conflictos que aquejan a los países del continente. Sin embargo, con frecuencia deben remitirse a la ONU, dado que por falta de recursos, mal equipamiento y otros problemas adicionales no pueden desempeñar su misión de modo satisfactorio.¹³ En otros casos, como la Unión Europea, hay



una clara delimitación de sus acciones e iniciativas al área geográfica de Europa y, de vez en cuando, a algunas zonas adyacentes, como ocurre en el momento actual en Sudán (Darfur), pero si llegara a producirse una crisis en latitudes más remotas, con seguridad no se involucrarían, no al menos con una participación abundante y decisiva.

En los noventa, los críticos del plan de reformas de la ONU y sus agencias especializadas apuntaban que el neoliberalismo había llegado a la ONU. Tal percepción era alimentada por iniciativas como las que impulsó el entonces director del Banco Mundial, James Wolfenson, quien argumentaba que los créditos de su institución deberían otorgarse con intereses fijados a partir de criterios de la banca comercial, esto es, en función del riesgo que entraña realizar préstamos a naciones sin estabilidad económica y política ni capacidad de pago.¹⁴ De igual forma, Wolfenson insistió en que era deseable que los beneficiarios de los créditos fueran países con instituciones democráticas y que además hubieran puesto

el interesante informe elaborado por Birger Heldt y Peter Wallensteen, *Peacekeeping Operations: Global Patterns of Intervention and Success, 1948-2000*, Folke Bernadotte Academy, Estocolmo, 2004. El texto se reproduce en español en María Cristina Rosas (coord.), *Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: lecciones para México*, Universidad Nacional Autónoma de México-Folke Bernadotte Academy, México, 2005, pp. 331-384.

9. Véase María Cristina Rosas, "50 años de la ONU: ¿Qué debe cambiar?", en *Etcétera*, núm. 143, 26 de octubre de 1995, pp. 13-19; "Reestructuración de la ONU", *Suplemento Política-El Nacional*, 19 de diciembre de 1991, pp. 18-19, y Jacques Amalric y Patrick Sabatier, "La ONU es una fuerza: Boutros-Ghali", *Liberation*, París, 12 de enero de 1995, traducida al español en *Etcétera*, núm. 143, 26 de octubre de 1995, pp. 17-19.

10. Esta comisión fue precedida por el ex primer ministro de Suecia Ingvar Carlsson, y por parte de México contó con la participación de Manuel Camacho Solís.

11. En *Our Global Neighbourhood*, los 28 miembros de la Comisión enuncian tanto los derechos como las obligaciones de los pueblos del mundo, en el entendido de que numerosas iniciativas de reforma de la ONU han partido de gobiernos, sin que se involucre a las sociedades. En este sentido, el informe referido insiste en hacer partícipes a las sociedades, al reconocer que, en última instancia, son ellas las más beneficiadas o perjudicadas con las iniciativas de reformas o la ausencia de ellas. Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood*, Oxford University Press, Londres, 1995.

12. La ONUDI está siendo abandonada a su suerte por los países industrializados. Estados Unidos se retiró de este organismo en 1995, seguido del Reino Unido y Australia y naciones de Europa occidental, y Canadá ha anunciado que seguirá los mismos pasos.

13. Sobre las limitaciones a que se enfrentan los organismos regionales africanos para contribuir a la solución de los conflictos del continente, véase

14. Con iniciativas como ésta, será difícil distinguir a la banca de desarrollo de la banca comercial.

en marcha planes de ajuste estructural al estilo del Consenso de Washington.¹⁵

Así, hoy como entonces, buena parte de las reformas planeadas por los países europeos occidentales y Estados Unidos apuntaban a evitar que la ONU desperdiciara recursos y perdiera una reducción de su presupuesto; además, en aras de la eficiencia, hablaban de la importancia de adoptar metas y compromisos realistas.¹⁶ Parecería que en una era de crítica al gasto público, a la regulación y a los programas de asistencia social¹⁷ no hay lugar para la ONU, hecho que explicaría las críticas constantes que a su desempeño realizan grupos como las comunidades empresariales, los grupos de expertos —como la Heritage Foundation— y diversos sectores conservadores.

En un estudio publicado en Francia en 1996 se hicieron 10 propuestas en torno a las reformas de la ONU. Se pueden destacar las siguientes:

- definir con claridad el mandato de la ONU en terrenos como la mediación, las sanciones, el despliegue de las organizaciones de mantenimiento de la paz, los procesos de toma de decisiones y el debate en torno a la imposición frente al mantenimiento de la paz;
- definir la relación entre la ONU y la OTAN, en especial tomando en cuenta la experiencia en los Balcanes y en el ánimo de que haya una mayor cooperación entre ambas instituciones;
- revitalizar el Comité del Estado Mayor de la ONU;
- fortalecer la conformación de coaliciones a la hora de imponer la paz;
- definir con claridad la relación entre la asistencia humanitaria y las acciones militares ejecutadas a su nombre;
- reafirmar la presencia de la Unión Europea en las acciones de mantenimiento de la paz;
- crear una fuerza interafricana para atender los diversos conflictos que aquejan a ese continente;

15. El Consenso de Washington se refiere a una serie de reformas en torno a las cuales tanto las instituciones financieras y crediticias internacionales —en especial el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial— como América Latina, estaban de acuerdo en cooperar. Los temas del Consenso fueron: la disciplina presupuestaria; los cambios en las prioridades del sector público; la reforma fiscal; la desregulación financiera; la búsqueda y el mantenimiento de tipos de cambio competitivos; la reforma a las legislaciones en materia de inversiones extranjeras; y la garantía de los derechos de propiedad. El Consenso de Washington lo formuló en un principio John Williamson en 1990.

16. James Paul, *op. cit.*

17. Nótese que el informe anual del Banco Mundial para 1997 está dedicado al análisis del papel del Estado y que el influyente semanario *The Economist* en una edición dada a conocer en ese año encuentra —para su disgusto— que los estados siguen siendo muy influyentes en los países industrializados. World Bank, *World Development Report 1997. The State in a Changing World*, Oxford University Press, Nueva York, 1997, y “The Future of the State”, *The Economist (special survey)*, 20 de septiembre de 1997, pp. 1-48.

- promover un diálogo sobre la seguridad en el Mediterráneo, con especial atención en una alianza franco-italiana para atender de forma apropiada la problemática de la región;
- modificar el concepto de Rusia acerca del mantenimiento de la paz, en rechazo a las pretensiones de Moscú de seguir considerando a los territorios de la otrora Unión Soviética como su espacio vital, y
- ampliar el Consejo de Seguridad de la ONU.¹⁸

LAS REFORMAS DE KOFI ANNAN

A seis meses de haber llegado al cargo, Kofi Annan anunció un plan para reformar la principal institución multilateral del mundo. Annan daba a conocer una revolución silenciosa en la ONU, con diversos cambios que se proponía llevar a cabo a lo largo de su gestión al frente de la Secretaría General. Las principales reformas propuestas por Annan incluyen: 1) crear una subsecretaría, de preferencia encabezada por una mujer; 2) fusionar 12 departamentos en cinco y establecer un sistema ministerial centrado en cinco áreas principales: paz y seguridad, desarrollo, asuntos económicos y sociales, asuntos humanitarios y derechos humanos; 3) coordinar seis agencias que tengan que ver con asuntos del desarrollo en dos grupos: una vinculada al desarrollo y otra a la asistencia humanitaria; 4) utilizar los ahorros generados por los recortes de personal en la creación de un fondo de desarrollo económico; 5) consolidar las actividades del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de Ginebra y de los programas de tráfico de estupefacientes y terrorismo en una sola administración en Viena, y 6) crear un departamento que tenga que ver con el desarme y la no proliferación de armamento.¹⁹ Cabe destacar que, a diferencia de su antecesor, Kofi Annan hizo de los derechos humanos una prioridad.

Aunque estas reformas son interesantes, para diversos sectores políticos de Estados Unidos no parecían suficientes. Pese a que el mismo Annan calificó su propuesta de reformas como la más extensa y de amplio alcance en la historia de la ONU, hay aspectos como la reducción del personal y los recortes presupuestarios que el secretario general no abordó de manera explícita. Diversos congresistas estadounidenses esperaban que Annan fuera específico en torno a la supresión de unas 9 000 plazas vinculadas de forma directa a la Secretaría General, o bien a la cancelación de numerosas vacantes

18 Charles Zorqibibe, *La France, l'ONU et le maintien de la paix*, Presses Universitaires de la France, Paris, 1996.

19. Véase Kofi Annan, *Renewing the United Nations: A Programme for Reform*, United Nations, Nueva York, 16 de julio de 1997, disponible también en internet <<http://www.un.org/reform/track2/>>.

que en la actualidad están siendo promovidas en el Sistema de la Organización de las Naciones Unidas.

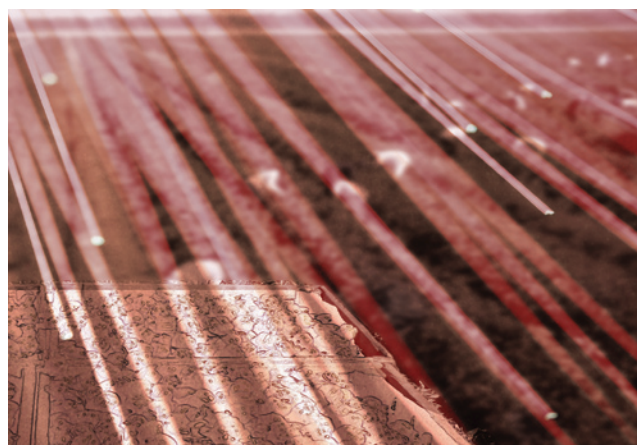
Ahora bien, Annan ha tratado de proyectar una imagen más autónoma respecto a Estados Unidos, pese a que fue ese país el que prácticamente lo impulsó en el cargo al resto de la comunidad internacional, la cual apoyaba originalmente la reelección de Boutros Boutros-Ghali. De ahí que, a pesar de que reconoce la dependencia financiera de la ONU respecto a Estados Unidos, el secretario general ha reiterado su deseo de que la institución sea más benéfica y operativa para todos sus miembros. Claro, Annan se encuentra en la recta final de su gestión como el diplomático de más alto rango de la ONU y dado que ya no puede ser reelecto para un tercer periodo, podría ser más audaz y proponer reformas que no necesariamente tendrían que contar con la aprobación de Washington, sin que ello signifique que la opinión estadounidense no deba tomarse en cuenta.

Empero, el escándalo en torno al programa Petróleo por Alimentos ha dañado de modo considerable la reputación y la autoridad moral del Secretario General quien, a unos días de que se iniciara la reunión que conjuntó a buena parte de los líderes del mundo entre el 14 y el 16 de septiembre de 2005 para debatir las reformas de la ONU, reconoció ser *responsable* mas no *culpable* de lo sucedido con el citado programa.

En Washington se dice que Annan se ha dejado llevar por las consignas del Grupo de los 77, organización que alberga a buena parte de los países en desarrollo y que, dicho sea de paso, constituyen la mayor parte de los miembros de la ONU. El Grupo de los 77, por ejemplo, ha declarado que el desarrollo “se debe reconstituir como tema prioritario en la agenda de la ONU” y que “el proceso de reforma no debería basarse en el compromiso de reducir personal y quitar presupuesto a la institución”.²⁰ Y es que tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, la agenda internacional se orientó a favor de la lucha contra el terrorismo, descuidando, en los hechos, la problemática que aqueja a las naciones pobres. Esto es a la vez paradójico y frustrante. Es paradójico porque al finalizar la guerra fría, la agenda internacional le prodigó una gran atención a los problemas del desarrollo, como quedó de manifiesto en la Cumbre sobre Desarrollo Social realizada en Copenhague en 1995, precedida de un importante Informe sobre Desarrollo Humano que en 1994 dio a conocer el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el que se puso de relieve la seguridad humana. Este concepto fue presentado por PNUD y no por el Consejo de Seguridad — responsable primordial de la agen-

da de seguridad— y considera que las amenazas a la seguridad internacional se derivan del malestar social generado por problemas como las enfermedades, el analfabetismo, el desempleo, la delincuencia y el crimen, las hambrunas y la violación de los derechos humanos.

Tan importante fue el debate sobre la seguridad de las personas y la agenda para el desarrollo que en 2000, cuando se llevó a cabo la Cumbre del Milenio y se dieron a conocer los ahora célebres objetivos de desarrollo del milenio y se establecieron importantes compromisos políticos a favor de estos aspectos. Sin embargo, los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 desviaron la atención hacia la seguridad del Estado, el apoyo a los servicios de inteligencia, el cierre de las fronteras y el aumento del presupuesto militar, por lo que ni la seguridad humana ni la agenda para el desarrollo tuvieron cabida.



EL PROBLEMA DEL FINANCIAMIENTO DE LA ONU Y LA FILANTROPÍA

La noticia de 1997 de que el millonario Ted Turner, accionista del emporio informativo Cable News Network, conocido por sus siglas CNN, había decidido donar 1 000 millones de dólares de su fortuna personal (calculada en 3 200 millones de dólares antes de esta acción filantrópica) a la ONU, rápidamente despertó reacciones en diversos círculos políticos y empresariales de todo el mundo.²¹ En el momento de anunciar la donación Turner invitó a otros millonarios a apoyar a la institución. La decisión de Turner inquietó a diversas figuras políticas en Washington, dado que Estados Unidos debía en ese tiempo por concepto de cuotas atrasadas

20. “Congress Rounds on Annan’s Reforms”, *The Guardian Weekly*, 27 de julio de 1997, p. 13.

21. Howard Fineman, “Why Ted Gave It Away”, *Newsweek*, 29 de septiembre de 1997, pp. 13-16.

a la organización alrededor de 1 600 millones de dólares y pretendía pagar sólo de 800 a 900 millones insistiendo, además, en que se llevara a cabo una reforma financiera en la organización.²²

A finales de septiembre de 1997, en ocasión de la inauguración de la quincuagésima segunda reunión ordinaria de la Asamblea General de la ONU, el secretario general Kofi Annan convocó a los países miembro a respaldar su programa de reformas y pagar a tiempo sus cuotas. De inmediato, el entonces presidente William Clinton reiteró que se precisaba una profunda reforma financiera en la organización a efecto de hacerla eficiente, dado lo costoso de su mantenimiento.

Kofi Annan, por su parte, señaló que los estados miembro de la ONU debían responder ante los requerimientos de la organización: “Les he dicho a algunos de ustedes lo que significan las obligaciones jurídicas contraídas: que liquiden sus adeudos y paguen sus compromisos a tiempo, en su totalidad y sin condiciones”²³ concluyó. Sin embargo, Clinton ignoró la petición del secretario general y se limitó a decir que trabajaría a fondo para que el Congreso de Estados Unidos liberara el pago correspondiente, aunque por un monto inferior al que su país debía.

Así las cosas, William Clinton hizo saber que su país reduciría sus contribuciones financieras a la ONU. El resultado de este anuncio fue que el 23 de diciembre de 2003 la Asamblea General de la ONU aprobó una nueva escala de cuotas tanto para el presupuesto de la institución como para sufragar las operaciones de mantenimiento de la paz. En virtud de esta reforma, Estados Unidos pasaría, de aportar el 25% del presupuesto de la ONU y 31% del presupuesto de las organizaciones de mantenimiento de la paz, a 22 y 27 por ciento, respectivamente. Cabe resaltar que el presupuesto de la ONU para 2002 fue de 1 445 millones de dólares, en tanto las operaciones de mantenimiento de la paz costaron 1 300 millones.

En el largo y penoso proceso de negociación de los miembros de la ONU antes del 23 de diciembre de 2003 hubo un margen de maniobra muy restringido. Por ejemplo, Japón, hoy en día responsable de 20% del presupuesto total de la institución, argumentó que no elevaría sus contribuciones. La Unión Europea expresó que las naciones europeas aportan recursos muy por encima de la participación que éstas tienen en el producto mundial bruto y que no aumentarían los montos. Por su parte, los países en desarrollo se negaron a llenar el hueco presupuestario dejado por Estados Unidos

considerando que, en los hechos, ello sería tanto como subsidiar la responsabilidad de Washington como el miembro más poderoso de la ONU.²⁴

El problema reside en que el Congreso de Estados Unidos quería (e insiste todavía en ello) que las aportaciones de Washington al presupuesto total de la institución se redujeran y pasaran de 25 a 20 por ciento, idea que incluso los aliados más leales de Estados Unidos, como el Reino Unido, habían rechazado al punto de que el entonces secretario de Asuntos Exteriores, Robin Cook, solicitó que los países pagaran de manera expedita e incondicional sus adeudos con la ONU.²⁵

El gobierno de Bush —quien ha prodigado un gran desdén a la ONU, como se observó en su decisión de iniciar hostilidades contra Irak en marzo de 2003 contra la voluntad de la mayoría de las naciones— ha venido insistiendo en la necesidad de que la ONU se reforme de manera sustantiva, pues de no hacerlo se corría el riesgo de que Estados Unidos suspendiera por lo menos la mitad de sus contribuciones a la institución. El representante republicano Henry Hyde introdujo una propuesta de ley en la que Estados Unidos suspendería la entrega de 220 millones de dólares a la ONU por concepto de cuotas. El proyecto fue aprobado el 17 de junio de 2005 por 217 congresistas en la Cámara de Representantes; en el momento de escribir la presente reflexión tendría que ser sancionado por el Senado, hecho que algunos expertos consideran improbable.²⁶ Sin embargo, el gobierno de Bush tiene grandes similitudes con el de Ronald Reagan, quien suspendió el pago de cuotas (10 años más tarde sus sucesores pagaron las aportaciones que Washington debía a la ONU).

Pero, ¿qué tan costosa es la ONU para los países? Las funciones básicas de la ONU (las oficinas de Nueva York, Ginebra, Viena y Nairobi, y las cinco comisiones regionales) cuestan 1 000 millones de dólares, cifra equivalente al presupuesto del Departamento de Policía de Nueva York. Asimismo, la ONU desempeña sus funciones principales con 10 700 trabajadores, muy por debajo del tamaño de la fuerza de policía de Londres, que emplea a 42 000 oficiales y civiles.

22. “Clinton Rejects UN Plea to Pay Dues”, *The Guardian Weekly*, 28 de septiembre de 1997, p. 1.

23. *Ibid.*

24. Gert Rosenthal, “The Scale of Assessments of the UN Budget: A Case Study of How the United States Exercises Its Leverage in a Multilateral Setting”, *Global Governance*, vol. 10, núm. 3, julio-septiembre de 2004, p. 365.

25. *Ibid.*

26. “Washington veut un élargissement limité du Conseil de Sécurité”, *Le Monde*, 21 de junio de 2005 <<http://www.lemonde.fr/web/article/0,1-0@2-3220,36-664386@51-629317,0.html>>. Véase también Brett D. Schaeffer, *The United Nations Reform Act 2005: A Powerful Lever to Advance the UN Reform*, The Heritage Foundation, Washington, 10 de junio de 2005 <<http://www.heritage.org/Research/InternationalOrganizations/wm759.cfm>>

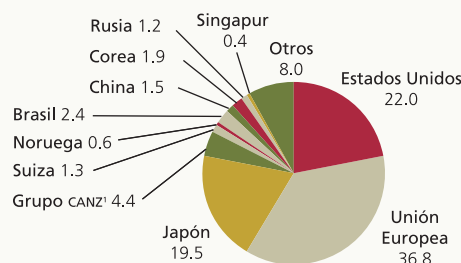
Si se suma a las organizaciones que componen el Sistema de Naciones Unidas, con órganos como el PNUD y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y las agencias que integran la familia de la ONU —la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO); la Organización Internacional del Trabajo (OIT); la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) y la Organización Mundial de la Salud (OMS)— más la Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA) y se añaden también las instituciones de Bretton Woods (el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional que entre ambas emplean a unas 10 000 personas y gastan cerca de 5 000 millones de dólares al año), entonces el personal total de la ONU asciende a 61 400 empleados a un costo total, para el Sistema de Naciones Unidas, de 40 000 millones de dólares. La ONU, dicho sea de paso, se hace cargo de la problemática que aqueja a sus 191 países miembro. En contraste, en el marco de la terrible crisis económica que empezó a afectar a México desde diciembre de 1994, el gobierno de Washington orquestó un paquete de rescate financiero del orden de 51 000 millones de dólares, cifra muy superior (en beneficio de un país) que el presupuesto con que cuenta la ONU para realizar sus actividades en todo el mundo. Asimismo, si se toma en cuenta que en 2003 el gasto militar mundial fue del orden de los 956 000 millones de dólares (casi la mitad de Estados Unidos), las tareas fundamentales de la ONU (cooperación, desarrollo y seguridad internacionales) no representan, en modo alguno, una carga onerosa.

Tampoco es tan cierto que la ONU esté burocratizada. El Banco Barclays cuenta con 95 000 empleados con un presupuesto anual similar al de la ONU. La ONU emplea menos personal que los tres parques de diversiones de Disney (California, Florida y Francia). McDonald's tiene 183 000 trabajadores (tres veces más que la ONU) para la venta de hamburguesas en el planeta.²⁷

Esto desde luego que no significa que la ONU no necesite una reforma financiera, pero no debe aceptarse la sugerencia de que sea la filantropía internacional la que sostenga a la institución. Ser miembro de la ONU entraña derechos pero también obligaciones respecto a la organización y que son fundamentalmente sus estados miembro los que deben resolver la problemática. La filantropía debe ser bienvenida como complemento, no en sustitución de los compromisos

27. Citado por Gareth Evans en *Reform of the United Nations: Where to Next?*, discurso pronunciado en el Royal Institute of International Affairs, Londres, 19 de diciembre de 1995.

CONTRIBUCIONES AL PRESUPUESTO REGULAR DE LA ONU POR PAÍS, 2003-2004 (PORCENTAJES)



1. Canadá, Australia y Nueva Zelanda.

Fuente: ONU, Asamblea General, diciembre de 2003.

que Estados Unidos y cada uno de los 190 miembros restantes tienen con la ONU.

Además, en la posguerra fría la ONU ha debido enfrentar una mayor demanda de parte de la comunidad internacional para que intervenga ante las amenazas a la paz y la seguridad internacionales. En respuesta a este clamor, como se sugirió líneas atrás, Boutros Boutros-Ghali dio a conocer en 1992 su programa de paz que básicamente buscaba el fortalecimiento de las medidas encaminadas a prevenir los conflictos o bien, una vez que estos hubiesen estallado, fomentar la participación de la ONU de manera expedita y adecuada.²⁸

Estas acciones se tradujeron en mayores presiones económicas para la ONU. Por ejemplo, hacia 1990, con un presupuesto anual de 600 millones de dólares, la ONU mantenía ocho misiones de fuerzas de paz en el mundo en las que intervenían 10 000 soldados y 50 000 civiles, en tanto que en 1994 ya se desarrollaban 29 misiones con la intervención de 75 000 soldados y 13 000 civiles a un costo de 3 000 millones de dólares.²⁹ Para el periodo comprendido entre el uno de julio de 2004 y el 30 de junio de 2005 se desarrollaron 17 operaciones de mantenimiento de paz con la participación de 66 547 personas (personal civil y militar), a un costo de 4 470 millones de dólares.³⁰

28. Boutros Boutros-Ghali, *Un programa para la paz*, Naciones Unidas, Nueva York, 1995, 57 pp.

29. José Coderch Planas, "La financiación de Naciones Unidas: problemática actual", en Carlos Fernández de Casadevante y Francisco Javier Quel (comps.), *Las Naciones Unidas y el derecho internacional*, Ariel, Barcelona, 1997, p. 72.

30. United Nations, *United Nations Peacekeeping Operations. Background Note*, Naciones Unidas, Nueva York, 30 de abril de 2005 <<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/bnote.htm>>

En cualquier caso, los problemas financieros de la ONU tienen que ver en gran medida con el incumplimiento de las obligaciones de sus miembros. Por ejemplo, en 1992 Boutros-Ghali señalaba que hasta septiembre de ese año sólo 52 estados miembro habían pagado la totalidad de sus cuotas al presupuesto ordinario de la ONU. Las cuotas pendientes de pago ascendían a 908. 5 millones de dólares, o sea, casi 90% del presupuesto de la institución en 1992. Y la situación ha ido empeorando.³¹ En resumidas cuentas, las finanzas de la ONU están en números rojos, según los especialistas, por tres razones: 1) retrasos o no pagos; 2) el mecanismo de distribución de cuotas, y 3) la obsolescencia en las reglas de financiamiento. Las soluciones planteadas incluyen aspectos administrativos y otros de carácter político.³²

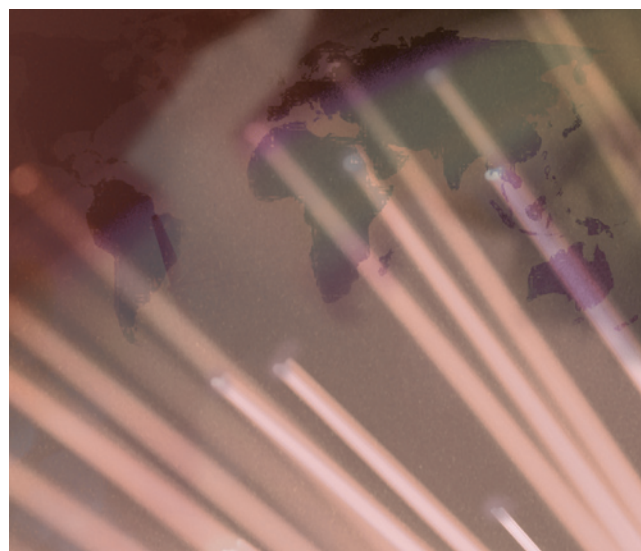
Varias sugerencias se han hecho para propiciar que lleguen recursos a la ONU, por ejemplo mediante un pequeño cargo por las transacciones en divisas, las actividades de las multinacionales, los viajes aéreos internacionales —iniciativa enarbolada por el presidente francés Jaques Chirac—, el transporte marítimo, el uso de océanos, las actividades en la Antártica, la utilización de satélites, el uso del espectro electromagnético, transferencias de armamento, etcétera. También se ha planteado que el secretario general pueda solicitar préstamos o bien que se emitan bonos o incluso se establezca una lotería internacional, además del fomento de donaciones de particulares o la colaboración de organismos no gubernamentales con la ONU,³³ aunque todo ello supone dificultades técnicas, políticas y económicas.³⁴

31. José Cordech Planas, *op. cit.*, pp. 74-75.

32. En el terreno administrativo se han sugerido medidas como las siguientes: la concentración de cuentas de los fondos (en la actualidad más de un centenar) para aumentar sus rendimientos; la simplificación del procedimiento presupuestario con objeto de acelerar los ingresos; la división de los abonos en cuatro pagos trimestrales y no en una suma global a principios de año que flexibilice el flujo de ingresos a la ONU; el incremento y el saneamiento de los fondos existentes, como el Fondo de Operaciones, que debería aumentarse a 200 millones de dólares, o el establecimiento de un fondo rotatorio de 400 millones para sufragar los gastos de mantenimiento de la paz. José Cordech Planas, *op. cit.*, p. 78. En la actualidad, cada 31 de enero, los países miembro de la ONU deben pagar sus cuotas de una sola vez a la institución.

33. La importancia de la colaboración de organizaciones no gubernamentales (ONG) con la ONU se debe analizar con cuidado. Por ejemplo, el Comité Olímpico Internacional (COI) ha desarrollado una cooperación muy intensa con el Sistema de Naciones Unidas y por eso se han desarrollado diversos proyectos con la Unesco, la OMS, el ACNUR, el PNUD y el Programa de las Naciones Unidas para el Control de las Drogas (UNDCP). En la crisis de Bosnia-Herzegovina, el COI proporcionó ayuda alimentaria, así como asistencia humanitaria en Angola y Ruanda. La colaboración de ONG tan poderosas como el COI y la Federación Internacional de Fútbol Asociación (FIFA) con la ONU es una veta que se debe aprovechar al máximo. "The IOC and the United Nations", *Olympic Review*, octubre-noviembre de 1995, pp. 27-28.

34. José Cordech Planas, *op. cit.*, p. 82.



ESTADOS UNIDOS Y LA ONU: UNA RELACIÓN INELUDIBLE Y NECESARIA

La relación amor-odio entre Estados Unidos y la ONU se podría reducir a cómo lograr que ese país, líder del mundo, gaste menos en el sostenimiento de la ONU y de todas maneras mantenga una influencia decisiva en ese foro. Si se analiza con cuidado esta postura, se reconocerá que no es la primera vez que Washington reclama supremacía en un organismo internacional pretendiendo gastar menos en su mantenimiento: ahí están los planteamientos que diversos gobiernos estadounidenses han formulado a los socios de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en el sentido de que, desde que esa institución fue creada (1949), el mundo ha cambiado mucho. En aquellos años, sostiene Estados Unidos, Europa occidental era débil, pero ahora es poderosa y debería contribuir al sostenimiento de la alianza noratlántica de manera proporcional a su bienestar económico. Nada más que en el caso de la OTAN algunos países como Francia plantearon a Washington que si iban a pagar por su seguridad entonces Estados Unidos tendría que retirarse del territorio europeo, junto con sus bases militares y tropas. Entonces Estados Unidos tuvo que reconsiderar su liderazgo en la OTAN, a tal punto que ahora que se está ampliando Estados Unidos corre con buena parte de los gastos para crear la infraestructura adecuada que necesitan los nuevos integrantes.³⁵

35. "Expanding NATO", *The National Interest*, otoño de 1997, núm. 49, p. 22. Cabe destacar que buena parte de los países de Europa oriental que hoy forman parte de la OTAN han apoyado diversas iniciativas de política exterior de Estados Unidos en la posguerra fría. Recuérdese el apoyo de Europa oriental a Washington en la guerra contra Irak.

Lamentablemente en la ONU no se ha podido efectuar un razonamiento similar, quizá porque hay diversas naciones desarrolladas que también se verían afectadas con un argumento de este tipo, y tal vez tendrían que comprometerse a incrementar sus cuotas para la ONU. Asimismo, la falta de contrapesos a Estados Unidos que supuso el fin de la guerra fría ha vulnerado a la institución que parece cada vez más sensible a las prioridades de la política exterior estadounidense.

Claro que en un país como Estados Unidos donde los grupos de presión y diversos intereses políticos y empresariales llevan la batuta, es inevitable que se confronten las posiciones sobre el tema, sobre todo entre los aislacionistas y los internacionalistas. Por ejemplo en 1996, en el marco de la discusión respecto de la reelección de Boutros Boutros-Ghali al frente de la ONU, hubo quien planteó en el Congreso que la ONU había dejado de responder y servir a los intereses de Estados Unidos y que el gobierno debería abandonar en definitiva la institución. La figura más destacada que hablaba en ese tenor era Jesse Helms.³⁶ Pero no sólo es el conservadurismo de Jesse Helms, o del actual jefe de la misión de Estados Unidos ante la ONU, John Bolton,³⁷ lo que preocupa respecto al futuro de la participación de Estados Unidos en la ONU. Téngase presente que un exdiputado republicano por Florida, Joe Scarborough, introdujo una legislación encaminada a que Estados Unidos se retirara de la ONU y la sustituyera por una liga de las democracias.³⁸

Pero, ¿interesa a Estados Unidos la existencia de la ONU? Se trata de un foro multilateral que cumple diversos objetivos, muchos de los cuales favorables a la política exterior de Estados Unidos. Claro, el mundo ha cambiado mucho respecto a 1945, cuando éste se enfrentaba a una reducida membresía en la institución (apenas 51 socios, casi la cuarta parte de la que hoy tiene), gran parte de la cual, salvo la URSS, era débil o se encontraba destruida tras la guerra, si bien el territorio soviético se vio muy afectado del mismo modo por la conflagración. En contraste, en las condiciones actuales a Washington le cuesta trabajo llegar a consensos políticos en el seno de la institución y el gobierno no puede ocultar el disgusto que le produjo la negativa de buena par-

te de los miembros del Consejo de Seguridad para aprobar una resolución que hubiese autorizado el uso de la fuerza en Irak en 2005. Al respecto, la postura de algunos países de la Unión Europea es que Bruselas debe evitar tomar medidas que unilateralicen a Estados Unidos, es decir, que en lugar de oponerse de manera tajante a lo que este país desea, los diplomáticos europeos sean lo suficientemente hábiles para mantener vivo el internacionalismo de esa potencia. Sin embargo, pareciera igual de necesario que el gobierno de Bush valorase la importancia de la ONU, en lugar de privilegiar las acciones unilaterales y su aislamiento, situación que se antoja difícil, a juzgar por la manera en que el neoconservadurismo percibe las relaciones internacionales, la política exterior estadounidense y a la misma ONU.³⁹

MÉXICO Y EL RUMBO DE LAS REFORMAS DE LA ONU

México es miembro fundador de la ONU. Como vecino de una gran potencia, México valora de la ONU principios como la solución pacífica de las controversias y la no intervención en los asuntos internos de los estados. Por esta razón la participación mexicana en ese foro ha sido muy amplia y destacada, y su política exterior goza del reconocimiento internacional.

Sin embargo, a los ojos de muchos, México podría tener una participación más decisiva y destacada, no sólo en cuanto a la formulación y la toma de las decisiones, sino incluso en tareas como el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, en específico en el rubro de las operaciones para la primera.

A primera vista, la participación de México en la ONU tuvo un giro con el actual gobierno de Vicente Fox. En 1996, cuando el entonces secretario general de la ONU Boutros-Ghali estuvo de visita en México, dejó entrever que el proceso de reforma de la institución clamaba por la participación activa de naciones como la mexicana, hecho que fue interpretado como un reproche a la política exterior del país, que se había visto pasiva, por ejemplo, ante el episodio que se suscitó en el marco de la crisis del Golfo Pérsico de 1990-1991, cuando en ese momento correspondía a un país latinoamericano ser miembro no permanente

36. Jesse Helms, "Saving the UN. A Challenge to the Next Secretary-General", *Foreign Affairs*, vol. 75, núm. 5, septiembre y octubre de 1996, p. 3.

37. Bolton, quien alguna vez afirmara que no sabía "qué cosa son las Naciones Unidas", ha sido fuertemente impugnado por diversos congresistas estadounidenses, quienes hasta el momento de escribir estas líneas consideraban que enviarlo como embajador a Nueva York equivaldría a "tener un elefante en una tienda de porcelana". "Et toujours pas d'ambassadeur aux Nations unies...", *Le Monde*, 21 de junio de 2005 <<http://www.lemonde.fr/web/article/0,1-0@2-3220,36-664389@51-629317,0.html>>.

38. Jesse Helms, *op. cit.*, p. 7.

39. Harper Clarke señala que en el gobierno de Bush los neoconservadores se han instalado a sus anchas, con todo lo que implica tanto para la política interna como para la política exterior de Estados Unidos. Así, la idea de que Estados Unidos no necesita de la ONU para tomar decisiones es generalizada en el gabinete de Bush. Harper Clarke, *America Alone. The Neo-Conservatives and the Global Order*, Cambridge University Press, 2004, pp. 121-131.

del Consejo de Seguridad, ocasión propicia para que México hiciera acto de presencia. Sin embargo, éste cedió el lugar a Venezuela, porque se avecinaba la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y era previsible una confrontación de intereses entre los mexicanos y estadounidenses en el Consejo. Tuvo que transcurrir un decenio antes de que el gobierno mexicano decidiera participar en el Consejo de Seguridad (2002-2003), si bien el entorno en el que se concretó dicha participación fue dramático por coincidir con la segunda guerra del Golfo.

México ha criticado por años la estructura del Consejo de Seguridad con el argumento de que es lamentable que su composición no refleje las realidades políticas del mundo.⁴⁰ Empero, está en marcha la reforma que plantea la incorporación de, por lo menos, Japón y Alemania al Consejo de Seguridad como miembros permanentes, aunque a fin de que el proceso no aparezca tan autoritario a los ojos del mundo se ha insistido en que un país de América Latina (Brasil), otro de Asia (la India) y uno más de África (Sudáfrica) se incorporen también como miembros permanentes.

Una primera observación en torno al debate que se gesta sobre la reforma de la ONU es que pareciera que ésta se reduce a la ampliación del Consejo de Seguridad, con lo que otros temas tanto o más fundamentales se hacen a un lado. Dos documentos que debaten en la actualidad los 191 miembros de la ONU corroboran esta percepción. Se trata de *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, elaborado por un grupo de expertos de alto nivel (sin la participación de los mexicanos), dado a conocer en diciembre de 2004,⁴¹ y de *En una mayor libertad. Hacia el desarrollo, la seguridad y los derechos humanos para todos*, presentado por el secretario general de la ONU en marzo de 2005.⁴² De hecho, el segundo documento retoma buena parte de las recomendaciones formuladas por el grupo de expertos de alto nivel y de inmediato se puso a consideración de los miembros de la institución a fin de que se pronunciaran sobre el particular a partir de septiembre de 2005.

En el estudio del grupo de expertos denominado *Un mundo más seguro. La responsabilidad que compartimos*, en

el apartado correspondiente a las reformas de los principales órganos de la ONU, se observa con claridad un apoyo a la idea de la ampliación de los miembros del Consejo de Seguridad, para incluir a países que aportan importantes recursos financieros a la institución. También se apoya a naciones que sean representativas de una comunidad más amplia de países, es decir, los estados en desarrollo. El informe presenta dos modelos de ampliación: el A y el B. El primero postula la ampliación a seis nuevos miembros permanentes, sin derecho de veto, y tres nuevos asientos no permanentes, divididos entre las principales zonas geográficas, como se ilustra en el cuadro 1. El modelo B no crea nuevos asientos permanentes, sino que establece una nueva categoría de ocho asientos para periodos de cuatro años, renovables, y un nuevo asiento no permanente (y no renovable) de dos años, divididos entre las principales zonas geográficas, como se ilustra en el cuadro 2.

El informe reconoce que no existe una forma viable para eliminar el derecho de veto, y es por ello que sugiere que en ningún caso, de hacerse efectiva la ampliación de los miembros del Consejo de Seguridad, se les debe dotar del citado veto. En el informe dado a conocer por el secretario general Kofi Annan el pasado 21 de marzo de 2005 se mantiene el modelo sugerido en el informe del panel de expertos de 2004 por cuanto hace a la reforma del Consejo de Seguridad, que pasaría de 15 a 24 miembros, entre permanentes y no permanentes, y no se afectaría el veto que poseen Estados Unidos, China, Francia, el Reino Unido y Rusia.

El grupo denominado Unidos por el Consenso, encabezado por Pakistán y que cuenta con la participación de México, ha hecho una propuesta alternativa según la cual el Consejo de Seguridad debería contar con un total de 25 miembros, cinco de los cuales (Estados Unidos, Rusia, Francia, Gran Bretaña y China) serían permanentes, en tanto los 20 restantes serían no permanentes y estarían presentes por períodos de dos años. La distribución geográfica de los 20 miembros no permanentes sería como sigue: seis de África, cinco de Asia, cuatro de América Latina y el Caribe, tres de Europa Occidental y otros países, y dos de Europa Oriental. No es necesario insistir en que la India, Brasil, Japón y Alemania han visto con cierto disgusto esta propuesta.

México pertenece al grupo de países que consideran que mediante la promoción de la transparencia en los métodos de trabajo y el proceso de toma de decisiones el Consejo de Seguridad puede ser más eficiente, sin tener que reformar necesariamente la Carta de la ONU. México no se opone a la ampliación del Consejo de Seguridad (incluso, el canciller mexicano, Luis Ernesto Derbez, señaló que el país también tiene pretensiones de ser miembro permanente del Consejo de Seguridad), pero ciertamente no es la opción que privile-

40. Sin embargo, con motivo de su gira por Europa, el entonces presidente Ernesto Zedillo reiteró el apoyo de México a una nueva conformación del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas donde Alemania pudiera participar de acuerdo con su importancia en el escenario internacional. "Reitera México el apoyo a Alemania para entrar al Consejo de Seguridad de la ONU", *El Financiero*, 8 de octubre de 1997, p. 35.

41. ONU, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, ONU, Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Changes, ONU, Nueva York, 2004, 129 páginas.

42. Kofi A. Annan, *In Larger Freedom. Toward Development, Security and Human Rights for All*, ONU, Nueva York, 2005.

MODELO A DE AMPLIACIÓN DE LOS MIEMBROS DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ONU POR REGIÓN

	Número de estados	Asientos permanentes (continuos)	Propuesta de nuevos asientos permanentes	Propuesta de asientos por dos años (no renovables)	Total
África	53	–	2	4	6
Asia y Pacífico	56	1	2	3	6
Europa	47	3	1	2	6
América	35	1	1	4	6
Total	191	5	6	13	24

Fuente: ONU, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, Nueva York, 2004, p. 81; y Asamblea General de las Naciones Unidas, *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*, Nueva York, 21 de marzo de 2005, p. 43.

MODELO B DE AMPLIACIÓN DE LOS MIEMBROS DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ONU POR REGIÓN

	Número de estados	Asientos permanentes (continuos)	Propuesta de nuevos asientos permanentes	Propuesta de asientos por dos años (no renovables)	Total
África	53	–	2	4	6
Asia y Pacífico	56	1	2	3	6
Europa	47	3	2	1	6
América	35	1	2	3	6
Total	191	5	8	11	24

Fuente: ONU, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, Nueva York, 2004, p. 81; y Asamblea General de las Naciones Unidas, *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*, Nueva York, 21 de marzo de 2005, p. 43.

gia. Los aspectos básicos que postula el gobierno mexicano en torno a la reforma del Consejo de Seguridad establecen lo siguiente.

- La credibilidad del Consejo de Seguridad sólo puede ser resultado de una mayor transparencia y de la rendición de cuentas; el Consejo debe cumplir a cabalidad con las disposiciones del artículo 24 de la Carta y presentar informes sobre las decisiones que toma en nombre de los estados miembro.

- La consideración oportuna de situaciones de crisis por medio de la coordinación entre las áreas de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y las oficinas de las Naciones Unidas puede aportar elementos pragmáticos para definir con la mayor certeza posible las decisiones del Consejo de Seguridad.

- Existe un gran número de prácticas en materia de métodos de trabajo que podrían institucionalizarse para garantizar la eficiencia y la transparencia de la labor de este órgano. El reglamento provisional del Consejo de Seguridad debe adecuarse a la práctica actual y adoptarse de modo formal.

- A fin de mejorar la representatividad en el Consejo de Seguridad se deben considerar los incrementos en el número de miembros. Las regiones serían responsables de elegir a

los candidatos. Asimismo, tendrían que impulsarse medidas para, por lo menos, restringir o regular el uso del veto.

- Deberá asegurarse un enfoque de rendición de cuentas y se permite la reelección inmediata de los miembros no permanentes así como el establecimiento de criterios específicos que los aspirantes al Consejo deberán reunir. Estos criterios no necesariamente deberán figurar en la Carta, pero sí tendrán que ser adoptados de manera solemne y tomarse en cuenta en cada elección.

En el marco de la quincuagésima octava sesión ordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el presidente de México, Vicente Fox, señaló que el país apoyaría la reforma y la actualización de la ONU, mediante el trabajo de un grupo de países amigos que estaría encaminado a fortalecer las relaciones multilaterales. Dicho grupo apoya las propuestas de reforma de la ONU elaboradas por los paneles de expertos y el propio secretario general, si bien prevé aspectos adicionales, como grupo. Éste se reuniría en Nueva York y en distintas capitales del mundo, además de aprovechar los encuentros de jefes de Estado o de ministros de los países participantes para ventilar los temas correspondientes.

Quizá lo más rescatable de las iniciativas de México sea la propuesta de una reforma integral (es decir, no sólo del Con-

sejo de Seguridad), en busca de un equilibrio de las agendas de seguridad y desarrollo, que, como es sabido, son las dos caras de la misma moneda. Para ello, México se apoya en el concepto de seguridad multidimensional, emanada de los trabajos efectuados en el seno de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y que derivó en la realización de la Conferencia Especial sobre Seguridad en la Ciudad de México los días 27 y 28 de octubre de 2003, de la que nació la Declaración sobre Seguridad de las Américas que caracteriza a la seguridad multidimensional en términos de que incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los estados del continente americano, incorporando las prioridades de cada país, sin minimizar las preocupaciones y las agendas que puedan tener los más poderosos, como Estados Unidos. Conforme a esta propuesta, México apuesta a contrarrestar el auge que tiene la lucha contra el terrorismo en escala internacional, al punto de que el tema contamina o absorbe otras agendas, sobre todo las que tienen que ver con la promoción del desarrollo.

Es lamentable que éste, el año en que se está haciendo una valoración de las metas del milenio, buena parte de los objetivos para favorecer el desarrollo y el bienestar de las sociedades del mundo se vea mermado por el predominio de la agenda contra el terrorismo. No se trata de negar la importancia de enfrentar el flagelo que éste representa. Sin embargo, descuidar la agenda para el desarrollo puede acarrear problemas iguales o peores que el terrorismo.

En este sentido, el esfuerzo por convocar a la comunidad internacional a apoyar la noción multidimensional de la seguridad es loable y deseable que trascienda de cara a la sexagésima sesión ordinaria de la Asamblea General.

Como se señaló líneas arriba, México postula una reforma integral y es por ello que, al lado de otras naciones, tiene previstos diversos cambios a la Carta de la ONU, incluidos en el cuadro 3: las partes de la Carta de la ONU que sería necesario omitir aparecen tachadas, en tanto que en negritas las que habría que agregar.

CONSIDERACIONES FINALES

Los objetivos de la ONU, esto es, promover la cooperación internacional, mantener la paz y la seguridad internacionales, garantizar el respeto a los derechos humanos y el bienestar de las sociedades, se mantienen vigentes a 60 años de la creación de este organismo internacional. Dificilmente los miembros de la institución objetarían estas metas, si bien el representante estadounidense ante Naciones Unidas, John Bolton, omite frecuentemente la alusión a los temas que tienen que ver con la agenda para el desarrollo. Lo que sí se cuestiona cada vez más es la capacidad y los instrumentos de Naciones Unidas para la consecución de estos objetivos.

Con la reforma que hoy día se lleva a cabo en el seno de la ONU, todo parece apuntar a que las funciones sociales y de promoción del bienestar económico de las naciones que tradicionalmente había enarbolado la institución serán pospuestas de nueva cuenta. Boutros-Ghali dio pasos concretos en ciertos temas de la agenda de desarrollo y Kofi Annan estudia e incluso formula propuestas más osadas en este tenor. Si bien en el documento que dio a conocer en marzo de 2005, Kofi Annan recuerda la relación simbiótica entre seguridad y desarrollo, más la importancia de la defensa de los derechos humanos, la lucha contra el terrorismo y la consigna estado-

C U A D R O 3

PROPUESTAS DE MÉXICO Y OTROS PAÍSES PARA REFORMAR LA CARTA DE LA ONU

Artículo 4

1. Podrán ser Miembros de las Naciones Unidas todos los demás estados amantes de la paz que acepten las obligaciones consignadas en esta Carta, y que, a juicio de la Organización, estén capacitados para cumplir dichas obligaciones y se hallen dispuestos a hacerlo.

2. La admisión de tales Estados como Miembros de las Naciones Unidas se efectuará por decisión de la Asamblea General ~~a recomendación del Consejo de Seguridad.~~

Artículo 5

Todo Miembro de las Naciones Unidas que haya sido objeto de acción preventiva o coercitiva por parte del Consejo de Seguridad podrá ser suspendido por la Asamblea General, ~~a recomendación del Consejo de Seguridad,~~ del ejercicio de los derechos y privilegios inherentes a su calidad de Miembro. El ejercicio de tales derechos y privilegios podrá ser restituido por ~~el Consejo de Seguridad~~ **la Asamblea General.**

Artículo 6

Todo Miembro de las Naciones Unidas que haya violado repetidamente los Principios contenidos en esta Carta podrá ser expulsado de la Organización por la Asamblea General ~~a recomendación del Consejo de Seguridad.~~

Artículo 15

1. La Asamblea General recibirá y considerará informes **sustantivos** anuales y especiales del Consejo de Seguridad. Estos informes comprenderán una relación de las medidas que el Consejo de Seguridad haya decidido aplicar o haya aplicado para mantener la paz y la seguridad internacionales, **así como de los elementos que sustenten o fundamenten la toma de decisiones por parte de ese órgano.**

2. La Asamblea General recibirá y considerará informes **sustantivos** de los demás órganos de las Naciones Unidas.

Artículo 18

1. Cada Miembro de la Asamblea General tendrá un voto.
2. Las decisiones de la Asamblea General en cuestiones importantes se tomarán por el voto de una mayoría de ~~dos tercios~~ **tres cuartas partes** de los miembros presentes y votantes. Estas cuestiones comprenderán: las recomendaciones relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, la elección de los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, la elección de los miembros del Consejo Económico y Social, la elección de los miembros del Consejo de Administración Fiduciaria de conformidad con el inciso c, párrafo 1, del Artículo 86, la admisión de nuevos Miembros a las Naciones Unidas, la suspensión de los derechos y privilegios de los Miembros, la expulsión de Miembros, las cuestiones relativas al funcionamiento del régimen de administración fiduciaria y las cuestiones presupuestarias.
3. Las decisiones sobre otras cuestiones, incluso la determinación de categorías adicionales de cuestiones que deban resolverse por mayoría de ~~dos tercios~~, **tres cuartas partes** se tomarán por la mayoría de los miembros presentes y votantes.

Artículo 23

1. El Consejo de Seguridad se compondrá de quince [veintiún] miembros de las Naciones Unidas. La República de China, Francia, ~~la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas~~, la Federación de Rusia, el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América, serán miembros permanentes del Consejo de Seguridad. La Asamblea General elegirá otros diez [dieciséis] Miembros de las Naciones Unidas que serán miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, prestando especial atención, en primer término, a la contribución de los Miembros de las Naciones Unidas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y a los demás propósitos de la Organización, como también a una distribución geográfica equitativa **y balanceada con pleno respeto a las competencias de los grupos regionales y garantizando la igualdad de oportunidades para todos los Estados Miembro.**
2. Los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad serán elegidos por un periodo de dos años. En la primera elección de los miembros no permanentes que se celebre después de haberse aumentado de **quince a [veintiuno]** el número de miembros del Consejo de Seguridad, tres de los seis miembros nuevos serán elegidos por un periodo de un año. ~~Los miembros salientes no serán reelegibles para el periodo subsiguiente.~~ **Los miembros salientes podrán ser reelegidos sólo en una ocasión para el periodo subsiguiente siempre y cuando los miembros de las Naciones Unidas consideren que han cumplido cabalmente con sus responsabilidades.**

Artículo 24

1. A fin de asegurar una acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, sus Miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad.
2. En el desempeño de estas funciones, el Consejo de Seguridad procederá de acuerdo con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas. Los poderes otorgados al Consejo de Seguridad para el desempeño de dichas funciones quedan definidos en los capítulos VI, VII, VIII Y XII.
3. **En cumplimiento de la responsabilidad que le asigna el párrafo 1,** el Consejo de Seguridad presentará a la Asamblea General para su consideración informes **sustantivos** anuales y, cuando fuere necesario, informes especiales **en el que se incluyan elementos que sustentan o fundamentan la toma de decisiones por parte de ese órgano.**

Artículo 27

1. Cada miembro del Consejo de Seguridad tendrá un voto.
2. Las decisiones del Consejo de Seguridad sobre cuestiones de procedimiento **y sobre las cuestiones contempladas en los capítulos VI, VIII y XII** serán tomadas por el voto afirmativo de **[quince]** miembros.
3. Las decisiones del Consejo de Seguridad sobre todas las demás cuestiones serán tomadas por el voto afirmativo de **[quince]** miembros, incluso los votos afirmativos de todos los miembros permanentes; pero en las decisiones tomadas en virtud del Capítulo VI y del párrafo 3 del Artículo 52, la parte en una controversia se abstendrá de votar.

Artículo 53

1. El Consejo de Seguridad utilizará dichos acuerdos u organismos regionales, si a ello hubiere lugar, para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad. ~~Sin embargo, no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad, salvo que contra Estados enemigos, según se les define en el párrafo 2 de este Artículo, se tomen las medidas dispuestas en virtud del Artículo 107 o en acuerdos regionales dirigidos contra la renovación de una política de agresión de parte de dichos Estados, hasta tanto que a solicitud de los gobiernos interesados quede a cargo de la Organización la responsabilidad de prevenir nuevas agresiones de parte de aquellos Estados.~~
2. El término "Estados enemigos" empleado en el párrafo 1 de este Artículo se aplica a todo Estado que durante la segunda guerra mundial haya sido enemigo de cualquiera de los signatarios de esta Carta.

Artículo 77

1. El régimen de administración fiduciaria se aplicará a los territorios de las siguientes categorías que se colocaren bajo dicho régimen por medio de los correspondientes acuerdos:
 - a. territorios actualmente bajo mandato; **y**
 - b. territorios que, como resultado de la segunda guerra mundial, fueren segregados de Estados enemigos;
 - b. territorios voluntariamente colocados bajo este régimen por los Estados responsables de su administración.
2. Será objeto de acuerdo posterior el determinar cuáles territorios de las categorías anteriormente mencionadas serán colocados bajo el régimen de administración fiduciaria y en qué condiciones.

Artículo 97

La Secretaría se compondrá de un Secretario General y del personal que requiera la Organización. El Secretario General será nombrado por la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad. El Secretario General será el más alto funcionario administrativo de la Organización.

Artículo 107

~~Ninguna de las disposiciones de esta Carta invalidará o impedirá cualquier acción ejercida o autorizada como resultado de la segunda guerra mundial con respecto a un Estado enemigo de cualquiera de los signatarios de esta Carta durante la citada guerra, por los gobiernos responsables de dicha acción.~~

Artículo 108

Las reformas a la presente Carta entrarán en vigor para todos los Miembros de las Naciones Unidas cuando hayan sido adoptadas por el voto de las ~~dos terceras partes~~ **tres cuartas partes** de los miembros de la Asamblea General y ratificadas, de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales, por las dos terceras partes de los Miembros de las Naciones Unidas, ~~incluyendo a todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.~~

Artículo 109

1. Se podrá celebrar una Conferencia General de los Miembros de las Naciones Unidas con el propósito de revisar esta Carta, en la fecha y lugar que se determinen por el voto de las ~~dos terceras partes~~ **tres cuartas partes** de los miembros de la Asamblea General, ~~y por el voto de cualesquiera nueve miembros del Consejo de Seguridad.~~ Cada Miembro de las Naciones Unidas tendrá un voto en la Conferencia.
2. Toda modificación de esta Carta recomendada por el voto de las ~~dos terceras partes~~ **tres cuartas partes** de la Conferencia entrará en vigor al ser ratificada de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales, por las dos terceras partes de los Miembros de las Naciones Unidas, ~~incluyendo a todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.~~
3. Si no se hubiere celebrado tal Conferencia antes de la décima reunión anual de la Asamblea General después de entrar en vigor esta Carta, la proposición de convocar tal Conferencia será puesta en la agenda de dicha reunión de la Asamblea General, y la Conferencia será celebrada si así lo decidieren la mayoría de los miembros de la Asamblea General, ~~y siete miembros cualesquiera del Consejo de Seguridad.~~

unidense de introducir la legítima defensa preventiva⁴³ hacen muy difícil volver los ojos a los objetivos de desarrollo del milenio, la solución de los conflictos y el respeto a los derechos de las personas.

Sin duda, uno de los desafíos que encara la ONU es el del financiamiento para cumplir con sus tareas, aunque el debate sobre el particular se ha politizado, sugiriéndose que la institución gasta muchos recursos cuando, como se ha visto, en términos globales el presupuesto del Sistema de Naciones Unidas es ínfimo. Lo mismo puede decirse acerca de la presunta onucracia, la cual está a cargo de analizar los problemas de 191 países miembro de la institución y que, comparada con la burocracia que tienen los estados para atender la problemática nacional, es minúscula. Ello no niega la necesidad de buscar la eficiencia y crear nuevos mecanismos de financiamiento, además de realizar funciones adicionales.

Respecto a la reforma en torno al Consejo de Seguridad —tema que hoy por hoy se encuentra a la cabeza de las reformas— en el mejor de los escenarios es muy posible que ocurra lo mismo que en 1963, cuando se amplió de seis a 10 el número de miembros no permanentes. En ese tiempo el cambio no satisfizo a nadie porque el proceso de formulación y toma de decisiones se mantuvo intacto y el Consejo de Seguridad retuvo el carácter plutocrático que paralizó a la ONU ante diversas amenazas a la paz y la seguridad internacionales. Hoy, la plutocracia representada por los cinco miembros permanentes ha venido externando sus opiniones sobre la posible ampliación del Consejo. Así, por ejemplo, China se opone a la adhesión de Japón; Francia apoya la participación de Alemania y Japón, y también, en principio, la de Brasil y la India; El Reino Unido no parece estar muy conforme con la adhesión alemana, pero tampoco cuenta con demasiados argumentos para oponerse a ella o a la de Japón, si bien su postura respecto a los brasileños e indios es nebulosa; Rusia, en principio, ve en la India a un aliado estratégico, pero su relación con Japón y Alemania no es precisamente cordial, en tanto Brasil es visto con respeto a la distancia; y por cuanto hace a Washington, recién señaló que está a favor de una pequeña ampliación del Consejo que prevea sólo a dos miembros permanentes (Japón y otro país que no se especifica) y a dos o tres como no permanentes.⁴⁴

Sin duda que Brasil y la India recibieron malas noticias, toda vez que al lado de Tokio y Berlín, habían acordado apoyarse entre sí para acceder como miembros permanentes en el Consejo de Seguridad. Sin embargo, es claro que Estados Unidos no quiere un Consejo de Seguridad con demasiados miembros permanentes hostiles (como se considera que

pueden ser Brasil, la India y Alemania, sólo que en este último caso, dada la antigüedad de la petición germana, más las contribuciones financieras que hace a favor de la ONU, es más difícil desechar su candidatura). Ya bastantes tragos amargos enfrenta Washington en el Consejo de Seguridad con su estructura actual y las dificultades para concertar con China, Rusia y Francia. De igual forma, el gobierno de Bush argumenta que un Consejo de Seguridad de 24 miembros podría tornarse inmanejable, por lo que se prefiere privilegiar una estructura más acotada.

Una opinión similar la expresó recientemente la Unión Africana (UA), que rechazó las pretensiones de Brasil, la India, Japón y Alemania respecto a su ingreso al Consejo de Seguridad. Cuando estos cuatro países acordaron apoyarse mutuamente para buscar el ingreso al órgano político más importante de la ONU, si bien mencionaron que África debería tener también un miembro permanente en ese foro, numerosos países africanos se sintieron marginados, además de confrontados entre sí, debido a las aspiraciones de naciones como Sudáfrica, Egipto y Nigeria, entre otros, para ingresar en el Consejo de Seguridad.

Que la ONU hoy sea requerida más que nunca en misiones de paz y otorgamiento de asistencia humanitaria no significa que haya cambiado el proceso de formulación y toma de decisiones en el seno de la institución, sino que los problemas sociales, económicos y políticos se han agravado al finalizar la guerra fría y el creciente ensanchamiento de la brecha norte-sur imbuida por la lucha contra el terrorismo. Lo que parece que sí ha sido una constante en los 60 años de vida del organismo es la falta de voluntad política de los gobiernos para hacer de la ONU un instrumento que promueva el bienestar de los pueblos. Esta situación revela que la ONU es el espejo de la comunidad internacional, el reflejo de sus contradicciones y aspiraciones, de sus sueños y realidades. La ONU no puede ser otra cosa, lo que sugiere que, idealmente, una vez conociendo sus limitaciones, sería posible plantear metas y objetivos más realistas. Con todo, pareciera que en el actual proceso de reforma prevalece la miopía, dejando pasar la oportunidad de renovar de modo apropiado a la institución, más allá del citado Consejo de Seguridad.

En suma, la reforma de la Organización de las Naciones Unidas está tomando cauces que provocan divisionismo y rencillas en diversos países, sobre todo ahora en que, de ponerse en marcha la ampliación del Consejo de Seguridad, ésta beneficiaría, como siempre, a unos cuantos. No en balde algunos medios de comunicación la han denominado la *reforma imposible* ¿Será factible entonces que la transformación de la ONU sea para que todo quede igual? Con 60 años encima, no basta con una cirugía plástica, ni siquiera con un marcapasos. La consigna para la ONU debe ser: renovarse o morir.

43. ONU, *A More Secure World*. op. cit., en especial de las páginas 63 a 65.

44. "Washington veut UN", op. cit.