

La ONU celebra su 75 aniversario intentando hacer frente a enormes retos globales dentro de un cambiante orden internacional

NACIONES UNIDAS, entre el cielo y el infierno

Pedro Rodríguez

Profesor de Relaciones Internacionales. Universidad Pontificia Comillas

AL segundo y trágico secretario general de Naciones Unidas, el sueco Dag Hammarskjöld, se le atribuye una de las mejores definiciones de la organización iniciada hace setenta y cinco años en San Francisco: «Fue creada no para llevar a la humanidad hasta el cielo sino para salvarla del infierno». A finales de junio de 1945, no se requería de mucha imaginación truculenta para concebir lo peor de la naturaleza humana. La tragedia de la Segunda Guerra Mundial había conseguido abrir, casi de par en par, las puertas del infierno: genocidio, armas de destrucción masiva, violaciones sistemáticas de derechos humanos y la confirmación del indiscriminado coste de los modernos conflictos bélicos.

Al cumplir sus 75 años, Naciones Unidas sigue manteniéndose entre el cielo y el infierno. Su aniversario coincide con enormes problemas globales dentro de un cambiante orden internacional. De hecho, se podría argumentar que la pandemia de coronavirus ha conseguido entreabrir de nuevo las puertas del infierno. Hasta el punto de que la propia ONU ha advertido que el COVID-19 representa la mayor amenaza para la humanidad desde la Segunda Guerra Mundial. Desde hace tiempo, los renegados del orden liberal internacional insisten en cuestionar la relevancia y viabilidad de la ONU, sin reparar en que son el resultado de un momento histórico excepcional en el que Estados Unidos y sus aliados intentaron aprender y rectificar las traumáticas lecciones acumuladas durante el periodo de entreguerras. Entre otras cosas, ese sistema internacional construido entre San Francisco y Bretton Woods representa la voluntad de no tropezar dos veces en las mismas piedras de la historia con un meritorio esfuerzo en búsqueda de la seguridad colectiva, la estabilidad del sistema financiero internacional, el libre

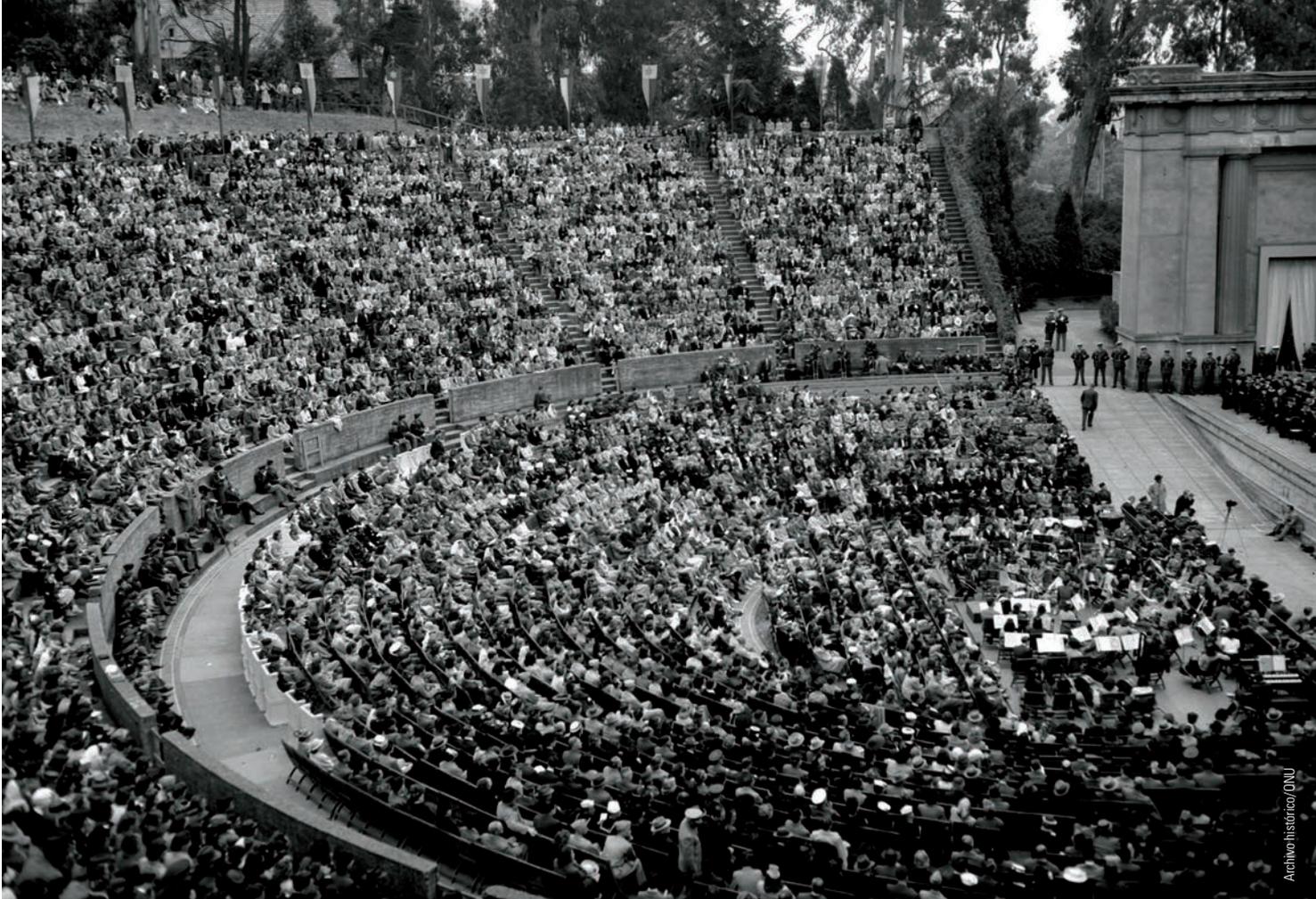
comercio, la solidaridad entre naciones y la rehabilitación de los vencidos.

IMPORTANCIA SUBESTIMADA

La relevancia de Naciones Unidas es a menudo cuestionada, especialmente cuando los países más poderosos perciben a la organización como un obstáculo a sus propios intereses. Y de hecho, las presiones para una reforma integral se han multiplicado aprovechando toda clase de escándalos. En la actualidad, la falta de recursos y el enfrentamiento entre Estados Unidos y China conviven con la frustración de los países en desarrollo y las crecientes sospechas de que el mundo puede estar cambiando para peor.

Ante este ingente memorial de agravios y asignaturas pendientes, autores como el historiador Paul Kennedy (*The Parliament of Man: The Past, Present, and Future of the United Nations*, Vintage Books) se han encargado de argumentar que la Organización de Naciones Unidas debería tener ahora más validez que nunca. Para el profesor Kennedy, la proyección de futuro de la ONU pasaría por conectar con lo más positivo de su historial, con sus logros que abarcan desde salvar millones de vidas a elevar los estándares de salud y educación por todo el mundo.

En la práctica existen múltiples Naciones Unidas, según insiste el profesor Kennedy. Está la ONU de sus secretarios generales, con la oportunidad de aprovechar su particular estatus de celebridades diplomáticas como mediadores neutrales en la resolución de conflictos. También figura la ONU de las operaciones de paz, un empeño tan costoso como complicado, pero que ha terminado por convertirse en una herramienta indispensable para la seguridad mundial. Están también las Naciones Unidas del *soft power*, cada



Archivo histórico/ONU

vez más relevante para avanzar su agenda. Y no hay que olvidar a la ONU que funciona como simple reflejo de sus Estados miembros, a pesar de las mitologías democráticas, que insisten en que la organización debería servir como un verdadero parlamento global o, incluso, un gobierno mundial.

NECESIDAD DE REFORMA

Ante el obligatorio reto de actualizarse para el siglo XXI, Naciones Unidas se ha venido enfrentando a una debilitante tensión entre países ricos y países pobres. Los miembros con más recursos consideran que la organización mantiene una burocracia tan excesiva como ineficiente (incluida su propia imprenta en Nueva York). En contraste, los países en vías de desarrollo consideran que la ONU funciona como un exclusivo y poco democrático club.

A tenor del detallado análisis de la evolución presupuestaria de la ONU, publicado con motivo de su 70 aniversario por The Guardian, el gasto anual de Naciones Unidas es cuarenta veces superior al que la organización tenía a principios de la década de los 50. En esta evolución más bien expansiva, la ONU ha terminado por generar todo un universo burocrático compuesto por 17 agencias especializadas, 14 fondos y un secretariado con 17 departamentos y más de 40.000 empleados en nómina.

El presupuesto regular, acordado cada dos años y que sirve para pagar los costes de funcionamiento básico, se eleva a 2.870 millones de dólares para el 2020. En este sentido, la or-

ganización arrastra un problema de liquidez por los miembros que deben más de mil millones de dólares. Con todo, el presupuesto regular, con la parte del león destinada a gastos de personal, representa solo una pequeña porción del gasto total. Las operaciones de *peacekeeping* se llevan otros 6.500 millones de dólares anuales, con unos 110.000 cascos azules desplegados en trece operaciones de paz por todo el mundo.

Estados Unidos es el país que aporta más dinero a Naciones Unidas, aproximadamente el 22 por 100 de su presupuesto ordinario y el 28 por 100 del adicional para operaciones de mantenimiento de la paz. Al mismo tiempo, EE.UU. es también el mayor deudor de la organización. Una lista de morosos en la que también se incluyen Brasil, Argentina, México, Irán, Israel y Venezuela. A estos pagos hay que sumar las contribuciones voluntarias de gobiernos individuales y magnates filantrópicos destinadas a la ayuda humanitaria, desarrollo y agencias especializadas como UNICEF o la Organización Mundial de la Salud.

Esta vía de financiación se ha multiplicado por seis durante los últimos 30 años hasta llegar casi a los 30.000 millones de dólares. Y aún así, algunas agencias insisten en que se encuentran al borde de la bancarrota. En términos comparativos, el gasto total de Naciones Unidas equivale aproximadamente a la mitad del presupuesto municipal de la ciudad de Nueva York: 75.000 millones de dólares.

Las misiones de paz se han convertido en indispensables para la seguridad mundial

P E R S P E C T I V A

DÉFICIT DEMOCRÁTICO

Fraguado en la recta final de la Segunda Guerra Mundial, el diseño institucional de la ONU ha tenido el ambicioso objetivo de crear una efectiva organización internacional gubernamental dedicada a garantizar la paz y seguridad en todo el planeta. Bajo la filosofía de la seguridad colectiva y también una combinación de las dos principales teorías que conforman el ámbito de las Relaciones Internacionales: el liberalismo y el realismo.

Desde el punto de vista del idealismo-liberal, Estados Unidos y los representantes de otras 49 naciones congregados en San Francisco durante la primavera de 1945 concibieron la Asamblea General con representación igualitaria para todos sus miembros. Al mismo tiempo, establecieron el Consejo de Seguridad, con responsabilidades de obligado cumplimiento y cinco miembros permanentes. En una decisiva concesión al realismo político, se trataba de superar la ineficacia y falta de representación que durante el periodo de entreguerras lastaron el antecedente de la Sociedad de Naciones.

El Consejo de Seguridad, completado con diez miembros no permanentes elegidos por mandatos de dos años, es una foto fija del desenlace de la Segunda Guerra Mundial. Con el derecho de veto reservado para las potencias ganadoras: Estados Unidos, Rusia, Gran Bretaña, Francia y eventualmente la República Popular de China. La Guerra Fría se encargaría de convertir el Consejo de Seguridad en un pulso permanente y estéril para el antagonismo entre Washington y Moscú. Desde la caída del Muro de Berlín y el nuevo orden internacional emergente, la presión para una reforma del Consejo de Seguridad se ha convertido en la gran cuestión de todos los debates sobre el futuro de Naciones Unidas.

El argumento más repetido es que si el Consejo de Seguridad no incluye nuevos miembros permanentes —como Alemania, Japón, India, Brasil o Sudáfrica— se arriesga a convertirse en un órgano anacrónico e irrelevante, con su primacía cuestionada en materia de paz y seguridad a favor de otras instituciones y entidades. Los fracasos acumulados en conflictos como Siria y Ucrania, o la propia pandemia de coronavirus, junto al abuso del poder de veto, están multiplicando la frustración que subyace en todas las insatisfechas peticiones para reformar Naciones Unidas.

ESCENARIO DEL MUNDO

En términos geopolíticos, el mejor *show* del mundo es el arranque de los debates de la Asamblea General de Naciones Unidas (UNGA). Una cita que no suele defraudar a la hora de proporcionar grandes momentos para la historia. Desde el zapatazo de Kruschchev hasta el discurso de cuatro horas y 29 minutos de Fidel Castro, pasando por el dilema de Arafat (rama de olivo o fusil) o el azulre diabólico del presidente Hugo Chávez. Sin olvidar la delirante intervención de Gadafi en 2009, maltratando literalmente una copia de la Carta de San Francisco. La UNGA es la institución que representa a los 193 países miembros de Naciones Unidas, todos ellos con el mismo peso. Entre sus prerrogativas figura aprobar el presupuesto de la organización y adoptar tratados globales. Puede hacer recomendaciones, pero sus resoluciones no son de obligado cumplimiento a diferencia de lo acordado por el Consejo de Seguridad. La cita ministerial en el mes de septiembre se conoce como



debate general. Días en los que Nueva York se convierte en una pesadilla de seguridad y un monumental atasco.

Por la pandemia y las limitaciones de la llamada «nueva normalidad», la cita del 75 aniversario en Manhattan —que podía haber contado con la participación de más de 150 líderes mundiales y un sin fin de eventos paralelos— no se celebrará en su formato habitual. El secretario general de la ONU, António Guterres, ha reconocido la imposibilidad logística de organizar una multitudinaria cumbre de este tipo en una ciudad tan castigada por el coronavirus como Nueva York. Según Guterres, «estamos estudiando las diferentes alternativas que ofrece la tecnología digital para poder celebrar esta Asamblea General que se correspondería con el 75 aniversario de la ONU aunque corresponderá a los Estados miembros decidir».

EL TRABAJO MÁS DIFÍCIL

El presidente Franklin Delano Roosevelt, definió la figura del secretario general de Naciones Unidas como lo más parecido a un «moderador mundial». La propia Carta de San Francisco describe el puesto como su «más alto funcionario administrativo». Y el noruego Trygve Lie, el primero en desempeñar esas responsabilidades a partir de 1946, no dudó en hablar del trabajo más difícil del mundo. Una idea compartida por todos y cada uno de sus ocho sucesores. Al hilo de un mundo cada vez más complejo, todos los secretarios generales de la ONU han desempeñado sus responsabilidades dentro de un abanico institucional que abarca desde el giro burocrático hasta un más o menos brillante activismo.



Este visible cargo es también el más codiciado entre todas las vacantes generadas por la plétora de organizaciones intergubernamentales que operan en el mundo. Tradicionalmente, la selección ha sido tan opaca como reñida, a pesar de existir una tácita pauta de rotación regional. Este proceso no ha favorecido tampoco la llegada de una mujer a este cargo a pesar de las expectativas de diversidad de género generadas en 2016 para suceder al surcoreano Ban Ki-moon.

El secretario general supervisa el secretariado de Naciones Unidas, que con una plantilla de 9.000 funcionarios procedentes de 170 países se encarga de materializar las operaciones de la ONU. Cada secretario general dispone de cierto margen de maniobra para organizar su administración. La contratación de medio centenar de altos cargos del sistema de Naciones Unidas es una de sus prerrogativas. Aunque con la obligación de lograr amplias representaciones regionales, lo cual obliga a una constante negociación con el Consejo de Seguridad y la Asamblea General. Entre las responsabilidades del secretario general también figura la supervisión de las complejas misiones de paz de Naciones Unidas.

El secretario general tiene un reconocido papel de mediación entre las partes implicadas en conflictos. Con la obligación de emplear sus «buenos oficios», debe utilizar su prestigio, independencia e imparcialidad para prevenir, reconducir y limitar el uso de la fuerza. Desde 1997, el sueldo de los secretarios generales de Naciones Unidas está fijado en 227.253 dólares anuales. Retribución

completada con un presupuesto adicional para gastos personales, una residencia oficial en el East Side de Nueva York y un permanente servicio de seguridad.

AGENDA 2030

Al hilo del 70 aniversario celebrado en 2015, Naciones Unidas adoptó uno de sus compromisos más importantes con la Agenda del Desarrollo 2030 («Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para un mundo sostenible», Resolución A/70/L.1). Se trata de una hoja de ruta con un plazo de 15 años destinada a erradicar la pobreza y preservar un planeta sometido a crisis globales tan amenazadoras como la propia pandemia de coronavirus. El documento, que no contiene ninguna obligación contractual, está formulado a partir de 17 metas decisivas y 169 objetivos.

Entre esas metas figura la erradicación de la pobreza extrema (vivir con menos de un 1,5 dólares diarios) para el año 2030; acceso gratuito a la educación hasta incluir el bachillerato; lucha contra la discriminación y violencia contra las mujeres, acceso a energía limpia y asequible; desarrollo económico (la economía mundial necesitará crear 470 millones de nuevos puestos de trabajo entre 2016 y 2030); freno a la creciente desigualdad que afecta a 75 por 100 de la población mundial; y promoción de fuertes instituciones democráticas. En este sentido, Naciones Unidas estima que la corrupción, el abuso de recursos públicos y la evasión de impuestos le suponen al mundo una factura anual de más 1,3 billones de dólares.

PARÁLISIS VIRAL

A la disrupción global acumulada de los últimos años, hay que sumar una crisis sanitaria —solo comparable en escala con la mal llamada gripe española de 1918— con toda clase de inquietantes repercusiones económicas, sociales y políticas. Y Naciones Unidas, como parte de ese grupo de alto riesgo formado por el multilateralismo y la cooperación internacional, tampoco ha podido esquivar el profundo impacto de la pandemia y del conflicto multiplicado entre Estados Unidos y China

En lugar de unidad y cooperación, la pandemia está fomentando todavía más la competencia entre Washington y Pekín. La República Popular de China intenta convertir la crisis en una oportunidad, mientras que el coronavirus se ensaña con las debilidades y contradicciones de Estados Unidos. Y de todos los frentes abiertos (geopolítico, comercial, tecnológico, sanitario) uno de los campos de batalla más vergonzoso sería el Consejo de Seguridad de la ONU, presidido durante el pasado mes de marzo por China.

Tuvieron que sumarse casi 90.000 muertos en todo el mundo y contagios en más de 180 países de los 193 miembros de la ONU, para que el Consejo de Seguridad finalmente tuviera a bien reunirse virtualmente en mayo para deliberar sobre el COVID-19. Esta parálisis viral refleja hasta qué punto la ONU corre el peligro de caer en la irrelevancia, sobre todo si no es capaz de fomentar precisamente la cooperación internacional requerida para afrontar la actual crisis que ningún país podrá superar en solitario. Ante el 75 cumpleaños de la ONU, el balance sigue ofreciendo sobrados elementos positivos como para justificar el repetido cliché de que si no existiera, debería inventarse. Solo hace falta aprender del pasado porque los retos, como en 1945, sobran. ■