



- ◆ Trabajo realizado por el equipo de la Biblioteca Digital de la Universidad CEU-San Pablo
- ◆ Me comprometo a utilizar esta copia privada sin finalidad lucrativa, para fines de investigación y docencia, de acuerdo con el art. 37 de la M.T.R.L.P.I. (Modificación del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual del 7 julio del 2006)

## CAPÍTULO 20

# EL NUEVO ORDEN INTERNACIONAL, 1945-1989. LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS

por JUAN CARLOS JIMÉNEZ REDONDO  
Profesor de Relaciones Internacionales,  
UNED

Las Relaciones Internacionales, en los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, se estructuraron de acuerdo a un concepto de orden basado en la existencia de una organización universal que tenía como finalidad fundamental velar por la paz y la seguridad internacionales. Sin embargo, la división radical provocada por la existencia de dos bloques antagónicos, agrupados en torno a Estados Unidos y la Unión Soviética, rompió la posibilidad de asentar una forma de orden internacional basada en un principio efectivo de seguridad colectiva. La sociedad internacional no se reorganizó sobre una base lineal de universalidad, sino de acuerdo a un proceso segmentado tendente a estructurar y definir dos bloques diferenciados, aunque la capacidad expansiva que había adquirido Estados Unidos permitió a este país moldear de forma más sólida y duradera todo el proceso asociativo internacional que se desarrolló desde 1945. De esta forma, la sociedad internacional de la posguerra estuvo fundamentalmente caracterizada por una situación de anarquía relativa, en la que los criterios de orden dependieron más de las relaciones de fuerza entre los dos bloques antagónicos que de la capacidad de regulación emanada del Derecho Internacional, tal y como se establecía en la Carta de la Organización de Naciones Unidas (ONU).

### 1. Rasgos generales del nuevo orden internacional, 1945-1989

La Segunda Guerra Mundial alteró de forma definitiva las bases sobre las que tradicionalmente se había apoyado el orden internacional. Este proceso de cambio se asentó en cuatro factores básicos. El primero es la transformación radical de la posición de centralidad política que Europa había venido manteniendo desde la época moderna. Las viejas potencias europeas quedaron exhaustas tras el conflicto bélico, con una economía profundamente de-

sorganizada y sin capacidad real para iniciar su recuperación de forma aislada. Bajo estas premisas, la reconstrucción de Europa sólo fue posible por la ayuda económica prestada por Estados Unidos bajo la forma del Plan Marshall, que tuvo como contrapartida la concesión de amplias facilidades para la penetración económica y política de este país y una nueva relación de dependencia económica, política y militar de los países europeos respecto de Estados Unidos.

El segundo factor de cambio es la elevación de Estados Unidos y de la Unión Soviética a una nueva posición de predominio mundial, dando origen a la aparición de una nueva categoría en las Relaciones Internacionales como es la de superpotencia. Es decir, una potencia que se define por la dimensión mundial de sus intereses y por el ámbito mundial en el que puede intervenir para defenderlos de forma efectiva. En tercer lugar hay que señalar la ruptura definitiva del viejo sistema internacional, basado en la existencia de varios centros de poder y en la búsqueda del equilibrio entre ellos, y su sustitución por un nuevo sistema de bipolaridad estructurado en torno a las dos superpotencias extraeuropeas. Finalmente, el cuarto elemento de novedad será el carácter mundial de este nuevo sistema internacional, rasgo que se acentúa aún más tras la liquidación de los imperios coloniales europeos y el surgimiento de los nuevos países independientes de África y Asia, que tenderán a mantener una posición oscilante entre el neocolonialismo y la revolución.

En razón de este proceso de cambio, el nuevo orden internacional de posguerra se caracterizó por su rigidez y por reposar en la fuerza; en la idea de equilibrio a través de la amenaza y en la creación de alianzas que dieran profundidad y consistencia a esa amenaza. Fue, también, un orden que giraba en torno al arma nuclear como nuevo factor de destrucción masiva y como amenaza real, no ya para la seguridad individual de los Estados, sino para la seguridad común de toda la humanidad. Por otra parte, el vertiginoso avance científico y tecnológico y las nuevas condiciones de difusión del pensamiento y la información fueron creando una nueva sociedad en la que el conocimiento y la comunicación se convierten en nuevos instrumentos de poder, lo que se traduce en nuevas formas de hegemonía internacional y en una estructura de orden cada vez más definida en términos de jerarquía y subordinación.

En resumen, el carácter dinámico del orden internacional en las cuatro décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial se expresó en un nuevo y contradictorio criterio de localización, ya que a pesar de que el mundo se encontraba básicamente dividido en dos bloques difícilmente conciliables entre sí, el sistema internacional como tal se fue configurando de forma cada vez más global y unificada. Elementos tan fundamentales como el riesgo de guerra nuclear, el avance científico y tecnológico, el protagonismo de los medios de comunicación de masas, especialmente la televisión; no sólo hicieron más aprehensible el mundo sino que también acentuaron la percepción de riesgos y amenazas globales y la insatisfacción social derivada de ella. El nuevo papel reivindicativo de los Estados subdesarrollados de reciente independencia reforzó la percepción del carácter fundamentalmente injusto del orden internacional y la necesidad de su transformación, de forma que, especialmente desde la Conferencia de Bandung de 1955, la idea de orden internacional bas-

culó entre una realidad estática asentada esencialmente en los factores de seguridad e interés nacional, y una realidad potencialmente transformadora que buscó introducir un nuevo orden internacional de acuerdo a las necesidades sociales, económicas y culturales de todos los pueblos de la tierra, especialmente de aquellos que se encontraban en una posición más desfavorable en la sociedad internacional.

## 2. Los nuevos perfiles del orden internacional. Propósitos y principios de Naciones Unidas

El nuevo sistema internacional que se construye en 1945 es una resultante de la propia guerra en cuanto va a reflejar las tensiones e incompatibilidades profundas que existían entre los aliados. Sin embargo, el camino hacia la concreción de la nueva organización mundial transcurrió por la vía del acuerdo, intentando configurar un sistema de seguridad colectiva basado en el consenso entre las grandes potencias. Las *Naciones Unidas* fue el nombre concebido por el presidente Roosevelt para designar la nueva organización, apareciendo por primera vez en la Declaración de las Naciones Unidas de 1 de enero de 1942, que recogía los puntos fundamentales de la Carta del Atlántico, firmada por Roosevelt y Churchill el 14 de agosto de 1941, sobre las líneas generales que debían definir el nuevo orden internacional de la posguerra: renuncia a nuevas expansiones, derecho de los pueblos a su autodeterminación, colaboración internacional en el campo económico, desarme de los pueblos agresores y garantía de libertad de los mares.

Durante 1943 se fueron perfilando estas líneas generales, aunque no fue hasta finales de 1944 cuando se entró de lleno en las discusiones relativas a la nueva estructura institucional. Del 21 de agosto al 7 de octubre de 1944, Estados Unidos, el Reino Unido, China y la URSS se reunieron en la Conferencia de Dumbarton Oaks, en la que se establecieron los principios y propósitos sobre los que iba a descansar la organización, así como su estructura básica, aunque no se pudo llegar a un acuerdo definitivo sobre el sistema de voto bajo el cual debía funcionar su órgano principal: el Consejo de Seguridad. La nueva Conferencia aliada, celebrada esta vez en Yalta, tampoco dio una solución definitiva a esta cuestión, por lo que se convino en celebrar una Conferencia específica que preparara el texto fundacional de Naciones Unidas. El 25 de abril comenzaron oficialmente los trabajos de la Conferencia de San Francisco, terminando dos meses después tras la aprobación por unanimidad de la Carta de las Naciones Unidas y del Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia. El 24 de octubre de 1945 nació oficialmente la Organización de Naciones Unidas como marco político-jurídico del nuevo orden internacional de la posguerra. Sin embargo, otra vertiente esencial de este nuevo orden, la económica, comercial y financiera, siguió una senda específica de articulación bajo el principio de lo que algunos autores han denominado *liberalismo dirigido*. La Conferencia de Bretton Woods del 1 al 22 de julio de 1944 marcó este camino diferenciado de construcción del orden internacional, diseñando un nuevo sistema monetario y comercial internacional que respondía de forma clara a la posición hegemónica alcanzada por Esta-

dos Unidos y a las necesidades del capitalismo norteamericano de asegurar su posición privilegiada en la economía mundial.

La Carta de Naciones Unidas se basa en cuatro propósitos fundamentales:

- a) Mantener la paz y la seguridad internacionales, para lo que se preveía la posibilidad de tomar medidas colectivas de carácter coercitivo que pudieran eliminar las amenazas y suprimir los actos de agresión.
- b) Fomentar las relaciones de amistad entre las naciones basadas en el principio de la igualdad de derechos y en la libre determinación de los pueblos.
- c) Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales.
- d) Servir de foro de cooperación que permitiera a los Estados el logro de estos propósitos.

Por su parte, los principios generales vienen a reforzar y organizar este proyecto de una forma integrada, al plantearlos como principios que formulan los valores jurídico-políticos fundamentales que deben sustentar toda la construcción de la Organización. Desde una perspectiva de síntesis podemos resumir estos principios en cinco:

### 1. *Igualdad soberana de todos los Estados miembros*

Este principio remite a la idea del Estado como centro del sistema internacional y como actor privilegiado de las Relaciones Internacionales. En otros términos, la propia existencia de la Organización descansa sobre la idea de la soberanía de los Estados, lo que determina su naturaleza estrictamente intergubernamental y su renuncia a cualquier vocación de supranacionalidad o aspiración a convertirse en una suerte de gobierno mundial que pudiera asumir total o parcialmente competencias privativas de la soberanía de los Estados. Con todo, sí está presente el principio de supremacía jurídica de la Carta, en cuanto prevé que en caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Estados como miembros de Naciones Unidas y las obligaciones derivadas de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas en la Carta.

### 2. *Respeto de la soberanía estatal y no intromisión en asuntos internos de los Estados miembros*

### 3. *Igualdad entre todos los Estados miembros*

Este principio de igualdad debe interpretarse en el sentido de que todos los miembros son iguales ante la norma jurídica que a todos ellos obliga y protege, pero no pretende desconocer la desigualdad de hecho que se produce en-

tre los Estados. Esta diferenciación entre igualdad jurídica y desigualdad real de los miembros es esencial para comprender buena parte de las tensiones que se producen en la estructura de la organización, pues incluso se reconoce a algunos miembros una función y un papel predominante frente al resto.

#### 4. *Resolución pacífica de los conflictos internacionales*

La Carta obliga a los Estados miembros a resolver sus controversias sin recurrir a la fuerza o a la amenaza, aunque el texto adolece de una regulación efectiva que obligue a seguir alguna fórmula de resolución pacífica. Este principio no afecta sólo a los Estados miembros sino que es también aplicable a la propia organización, pues toda acción que ésta pueda emprender para ejercitar este principio debe responder a un criterio esencial de legalidad, ajustándose a las normas vigentes del Derecho Internacional.

#### 5. *Libre determinación de los pueblos*

Aunque este principio aparece en la Carta como expresión de un difícil equilibrio entre la aspiración a la independencia de los países sometidos a dominación colonial y los intereses políticos, estratégicos y económicos de las potencias coloniales.

### 3. Estructura y funcionamiento

La estructura orgánica de Naciones Unidas diferencia entre los órganos principales y el conjunto de instituciones multilaterales y agencias especializadas que conforman lo que se conoce como el *sistema de Naciones Unidas*. Repasemos de forma breve este marco institucional.

#### 3.1. ÓRGANOS PRINCIPALES

La *Asamblea General* es el órgano deliberativo esencial de la organización. La forman todos los Estados miembros representados por una delegación compuesta, como máximo, por cinco representantes. Por tanto, se estructura bajo el principio de participación universal, por lo que el sistema de voto se articula bajo el principio de un Estado, un voto; tomándose las decisiones por mayoría cualificada para aquellas cuestiones que explícitamente figuran en la Carta (recomendaciones referentes a la paz y seguridad internacionales, elección de miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, elección de miembros del Consejo Económico y Social, admisión, expulsión y suspensión de miembros, cuestiones presupuestarias). Para el resto, entre las que destaca la elección del secretario general, el procedimiento es de mayoría simple.

Sus funciones son muy amplias, pues van desde aspectos generales que le permite tomar en consideración y realizar recomendaciones sobre cualquier asunto que estime de su interés, hasta aspectos específicos como la aproba-

ción del presupuesto de la organización o la elección de los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad. Su funcionamiento se organiza mediante el sistema de sesiones plenarias, que a su vez pueden ser ordinarias, extraordinarias o extraordinarias de emergencia, y en comisiones, ya sean principales, de procedimiento o permanentes. También tiene una serie de comités permanentes de expertos y ha ido estableciendo una serie de programas como el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) o el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), por citar sólo algunos de ellos.

El *Consejo de Seguridad* es, sin duda, el órgano principal de la Organización. El Consejo de Seguridad lo formaban, en principio, once miembros: cinco de ellos permanentes y otros seis rotativos. En 1963 se amplió el número de miembros no permanentes hasta diez, elegidos por la Asamblea General por un período de dos años según criterios de representatividad geográfica: tres de África, dos de Asia, dos de América Latina, uno de Europa del Este y dos de Europa occidental y otros países.

Es el órgano que tiene atribuida la responsabilidad de adoptar medidas que aseguren la paz y la seguridad internacionales, pero al contrario que la Asamblea, se rige mediante un criterio restrictivo que le convierte en un verdadero directorio mundial que consagra una posición privilegiada a sus cinco miembros permanentes durante este período (Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Unión Soviética y China), mediante la utilización de un derecho de veto sobre las decisiones que este órgano pudiera adoptar. Evidentemente, en 1945, la introducción del derecho de veto suponía reconocer que el sistema de seguridad colectiva no podría ser operativo sin el apoyo unánime de las grandes potencias; no se pensaba ingenuamente que ese acuerdo fuera fácil de conseguir en todas las cuestiones que pudieran afectar a la paz y la seguridad internacionales sino, más bien, expresaba la convicción de que sin el mismo, el sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas no podría funcionar.

La *Secretaría General* es un órgano al servicio del resto de la Organización y la que administra los programas fundamentales que ésta lleva a cabo. Al frente de la Secretaría está el secretario general con una función de representación que le hace ser la cara visible de Naciones Unidas como más alto funcionario administrativo de la misma. Es nombrado por la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad por un período de cinco años. Sus funciones, que debe desempeñar bajo el principio de independencia con respecto de cualquier gobierno, se pueden resumir en: administrativas, funciones técnicas de estudio y funciones políticas de mediación y negociación internacional, pudiendo llamar la atención del Consejo de Seguridad sobre cualquier cuestión que, a su juicio, ponga en riesgo la paz y la seguridad internacionales. Administra las operaciones de mantenimiento de la paz y es el encargado de presentar el presupuesto bianual de la Organización.

Desde 1945 hasta 1991, los secretarios generales han sido: Trygve Lie de Noruega (1946-1953); el sueco Dag Hammarskjöld (1953-1961); U Thant de Birmania (1961-1971); Kurt Waldheim, de Austria (1972-1981); y el peruano Javier Pérez de Cuéllar (1982-1991).

El *Consejo Económico y Social (ECOSOC)* tiene como función esencial

coordinar la labor de Naciones Unidas en el ámbito social y económico y también de los organismos especializados. Su número de miembros asciende a cincuenta y cuatro, dieciocho de los cuales rotan cada tres años. Su funcionamiento se rige bajo el sistema de un Estado, un voto; y las decisiones se adoptan por mayoría simple.

Dada la amplitud de temas en los que el ECOSOC tiene competencias, la mayoría de su trabajo se desarrolla a través de una serie de comisiones que se pueden agrupar en diferentes categorías: comités de sesión, comités permanentes; comisiones orgánicas (de estadística, de población, de estupefacientes, de desarrollo social, sobre la condición jurídica y social de la mujer y comisión de derechos humanos); y comisiones económicas regionales (comisión económica para Europa, comisión económica para América Latina, comisión económica para África, comisión económica para Asia y Pacífico y comisión económica para Asia occidental).

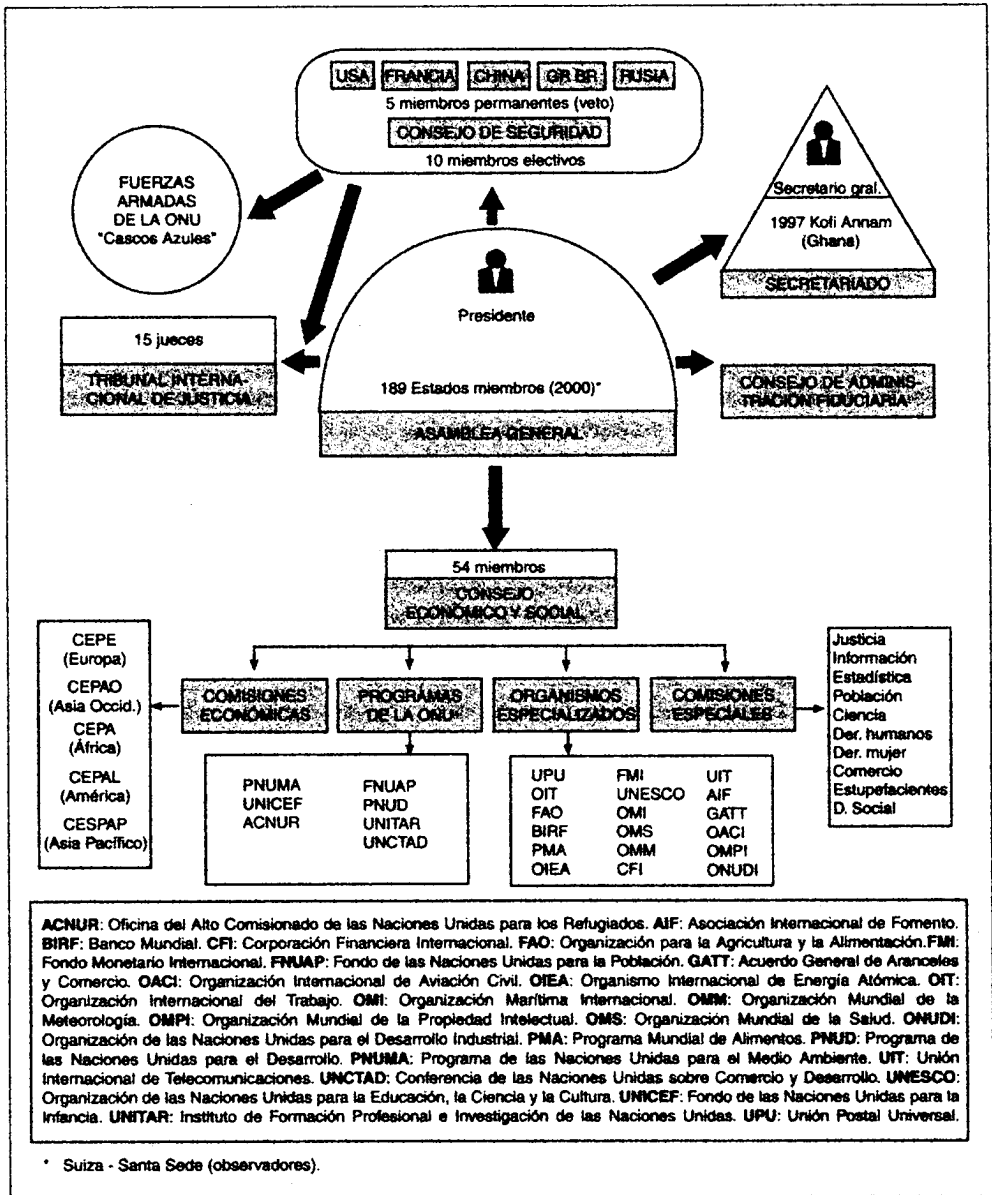
El *Consejo de Administración Fiduciaria* supervisa la administración de los territorios coloniales sometidos a régimen de fideicomiso, con el objetivo esencial de promover su desarrollo hacia el autogobierno o la independencia. En la actualidad, este órgano ha perdido la importancia que tuvo en su origen, ya que de los once territorios que estuvieron bajo su control, sólo queda uno (Islas del Pacífico), administrado por Estados Unidos. Por esta razón, su número de miembros ha ido descendiendo hasta limitarse sólo a los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

El *Tribunal Internacional de Justicia* es el único tribunal permanente con jurisdicción universal y con competencias para dirimir cualquier asunto que se le presente. Sin embargo, su jurisdicción está limitada por ser facultativa y estar sometida al principio del consentimiento; es decir, sólo puede ejercer sus funciones si las partes consienten en ello y sólo sobre el asunto objeto de controversia. No dispone de ningún mecanismo propio para garantizar el cumplimiento de sus sentencias, que dependen del Consejo de Seguridad. El tribunal, con sede en La Haya, está integrado por quince magistrados elegidos por un período de nueve años por la Asamblea General y el Consejo de Seguridad en votaciones independientes.

### 3.2. ORGANISMOS ESPECIALIZADOS

Son organizaciones intergubernamentales que mediante un acuerdo se vinculan a la organización, aunque ello no significa que constituyan organizaciones internacionales diferenciadas. Según su ámbito de actuación, se pueden clasificar en: económicos, Fondo Monetario Internacional (FMI), Grupo del Banco Mundial (BM), el Acuerdo General sobre Aranceles (GATT) y la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI); científicas y tecnológicas, Organización Meteorológica Mundial (OMM) y la Organización Internacional de la Energía Atómica (OIEA); comunicaciones y transportes, Unión Postal Universal (UPU), Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y la Organización Marítima Internacional (OMI); en el ámbito cultural, la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura





FUENTE: Pereira, J. C./Martínez Trillo, P.

FIG. 20.1. Organigrama de Naciones Unidas.

(UNESCO) y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) y, finalmente, en el ámbito social y humanitario se encuentran la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y la Organización Mundial de la Salud (OMS).

De este complejo sistema de organismos especializados conviene destacar, por la repercusión social, política y económica de sus funciones las organizaciones de ámbito económico. El Fondo Monetario Internacional tiene como función esencial garantizar la estabilidad de los tipos de cambio entre las diferentes divisas, facilitar a sus miembros financiación para afrontar desajustes coyunturales de sus balanzas de pagos y asesorar económicamente a los gobiernos de los países miembros. Por su parte, el Banco Mundial (BM) se dedica a la inversión de capital para fines productivos. Está constituido por el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo, la Corporación Financiera Internacional (CFI) y la Asociación Internacional para el Desarrollo (AID). La primera es la encargada de conceder préstamos a los países miembros a tipos de interés muy bajos y con muy amplios períodos de amortización; la segunda dirige sus préstamos a las empresas privadas cuyas actividades contribuyan al desarrollo.

Esta configuración económica del orden internacional la completa el Acuerdo General sobre Aranceles, sustituida en la actualidad por la Organización Mundial de Comercio, cuya finalidad era la reducción tarifaria y la liberalización del comercio internacional.

#### 4. La evolución de Naciones Unidas

Uno de los elementos más determinantes en los más de cincuenta años de existencia de la Organización de Naciones Unidas ha sido la necesidad de ir adaptándose a un contexto histórico en evolución acelerada. En efecto, el cambio ha sido un determinante esencial en la historia de la organización, envuelta en un proceso continuo de transformación y adaptación a una realidad cambiante en los cuatro ámbitos fundamentales en los que podemos dividir su labor.

##### 4.1. EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD INTERNACIONALES

El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales constituía en 1945 el objetivo central de la Organización. Desde la óptica de entonces, las grandes potencias tenían una responsabilidad y un papel preponderante que jugar en esta materia, lo que explica la introducción del derecho de veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, y que sobre este órgano gravitara toda la vida de la Organización. Pero Naciones Unidas no pudo escapar del enfrentamiento bipolar y de la Guerra Fría instaurada entre las dos superpotencias, lo que paralizó el mecanismo de votación en el Consejo de Seguridad por el ejercicio sistemático de veto de quien se sentía en minoría en el mismo, la Unión Soviética, que hizo uso de este mecanismo de votación en 116 ocasiones entre 1945 y 1989, por 60 de Estados Unidos, 29 del Reino Unido, 17 de Francia y sólo 4 de China. La paralización del Consejo de Seguridad hizo inviable el sistema de seguridad colectiva previsto en el capítulo VII de la Carta, lo que hizo aparecer una tendencia a desplazar el centro de gravedad político de la Organización hacia aquel órgano en el que no operaba el derecho de veto: la Asamblea General.

La guerra de Corea de 1950 fue la primera prueba a la que se enfrentó Naciones Unidas para hacer efectivos los principios del capítulo VII de la Carta. Pero solamente la ausencia de la Unión Soviética del Consejo de Seguridad permitió aprobar una resolución que consideraba el ataque armado de Corea del Norte como un quebrantamiento de la paz, instando a los miembros a prestar la ayuda necesaria para rechazar el ataque y restablecer la paz, lo que fue aprobado por la Asamblea General. El 3 de noviembre de 1950, la Asamblea General aprobó la resolución 377 (V) «Unidos por la Paz», que marcaba el punto de inflexión fundamental en esta tendencia al considerar que el mantenimiento de la paz no dependía sólo de las grandes potencias y del Consejo de Seguridad, sino que podía ser también ejercida por la Asamblea General. En esencia, esta resolución contemplaba un nuevo compromiso político muy diferente al establecido en la Carta fundacional, pues suponía el intento de organizar un sistema de seguridad colectiva encaminado a dotar a la Organización de un mecanismo de acción militar en los supuestos en que las dos superpotencias estuvieran directamente enfrentadas y, como consecuencia de ello, el Consejo de Seguridad se viera paralizado. Sin embargo, el esfuerzo resultó contraproducente, pues la resolución 377 (V) rompió los equilibrios institucionales previstos en la Carta y sumergió a la Organización en la dinámica propia del enfrentamiento bipolar y en una crisis política e institucional muy grave, de la que sólo pudo salir en 1965 mediante un nuevo compromiso político que, en síntesis, supuso volver a una interpretación más estricta de la Carta.

La Guerra Fría y la rigidez de la estructura bipolar de la sociedad internacional hicieron imposible el funcionamiento del sistema de seguridad colectiva de la Carta, basado en la necesidad de unanimidad entre las grandes potencias. El fracaso experimentado por el intento de extender las responsabilidades en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales a la Asamblea General supuso abandonar el sistema de seguridad colectiva en favor de una nueva visión del papel de Naciones Unidas en este ámbito: convertirla en un amortiguador de las crisis internacionales por medio de acciones preventivas y de pacificación, siendo el Consejo de Seguridad, tal y como se había previsto en 1945, el órgano principal al que le incumbía la responsabilidad primordial en esta materia.

De esta forma, quedaba constatada la incapacidad estructural de la Organización para asegurar coercitivamente el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. En cambio, se consolida su función apaciguadora a través de unas operaciones de mantenimiento de la paz cuyos rasgos esenciales son: primero, su voluntariedad, pues se basan en el consentimiento de los Estados que participan en la misma, así como en el consentimiento del Estado en el que se lleva a cabo dicha acción; y, segundo, la disponibilidad de las grandes potencias a no intervenir directamente en una crisis, permitiendo esa presencia pacificadora de la Organización.

La conclusión esencial de esta evolución es la ruptura del principio de seguridad colectiva, salvo en casos excepcionales en los que las grandes potencias estén dispuestas a actuar colectivamente en nombre de la Organización y conforme a lo dispuesto en el capítulo VII de la Carta. El abandono de todo esquema de seguridad colectiva explica que los Estados siguieran luchando

por conservar su competencia discrecional a la hora de recurrir a la fuerza o al uso de la amenaza de la fuerza, ya fuera de forma individual o por medio de alianzas, institucionalizadas o no. Por eso, el balance final en este ámbito no puede ser otro que constatar el fracaso de la Organización, aunque el contexto histórico de la guerra fría dejaba muy pocas posibilidades de éxito para un sistema de seguridad colectiva como el establecido en 1945.

#### 4.2. LA DESCOLONIZACIÓN

La descolonización es el proceso histórico que supone la liquidación de los imperios coloniales europeos y la constitución de nuevos Estados independientes. Aunque es un proceso de larga duración, su momento álgido tuvo lugar entre los años cincuenta y setenta, cuando sucede un precipitado histórico interpretado por algunos autores como el verdadero corte estructural que da paso a la contemporaneidad.

El papel de la ONU en este proceso ha sido verdaderamente relevante, aunque más por la práctica de la Organización que por la influencia de la Carta. Porque ésta reflejaba todavía ese equilibrio inestable entre colonialistas y no colonialistas presente en todos los textos legales hasta la década de los sesenta, a pesar de recoger algunas novedades significativas como hacer objetivo de la Organización el desarrollar entre las naciones relaciones amistosas basadas en el principio de la igualdad de derechos de los pueblos y en su derecho a disponer de sí mismos. El salto más decisivo en la asunción del derecho de autodeterminación se produjo el 14 de diciembre de 1960, con la aprobación de la Resolución 1514 (XV) en la Asamblea General de Naciones Unidas, que concebía el término autodeterminación como sinónimo de independencia, sin apreciar otras posibilidades que luego sí vendrían a ser definidas en resoluciones posteriores, como la 2625 (XXV), en la que la autodeterminación se define como la libertad de la población para elegir su futuro. En estos nuevos términos, el principio suponía tres alternativas igualmente válidas: la independencia, la libre asociación con un Estado independiente o la integración en un Estado independiente. Con todo, este derecho de autodeterminación no es absoluto, sino que contiene límites jurídicos externos como es la incompatibilidad con el quebrantamiento total o parcial de la unidad nacional y de la integridad territorial de un país.

Con estas resoluciones, la descolonización alcanzó una nueva dimensión, por cuanto la igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos dejó de ser un mero propósito de Naciones Unidas, tal y como aparecían regulados en el art. 1 de la Carta, para convertirse en un principio estructural del Derecho Internacional contemporáneo. Sin embargo, la plena aceptación del carácter jurídico-formal de la descolonización, que ha permitido que el problema se limite hoy a algunos enclaves geográficos que todavía permanecen bajo dominación colonial, no ha supuesto desvincular por completo a estos nuevos Estados de sus antiguas metrópolis al mantenerse ciertas estructuras de claro contenido neocolonial.

Por otra parte, el proceso descolonizador ha sido un factor fundamental en el proceso de universalización de la sociedad internacional contemporánea.

nea y, en consecuencia, un elemento de transformación muy sustancial de las Naciones Unidas, sobre todo en tres aspectos básicos:

- a) En primer lugar, por los cambios introducidos en la composición de la Organización, pues los Estados europeos-occidentales que originariamente constituían la mayoría de miembros, eran ya en 1989 una minoría cuantitativa frente a los Estados afroasiáticos y latinoamericanos. Esto ha provocado cambios sustanciales, no sólo en la composición de determinados órganos de la Organización (ampliación de miembros no permanentes del Consejo de Seguridad o el incremento en el número de miembros rotativos del Consejo Económico y Social), sino también la pérdida de importancia de algunos de ellos como el Consejo de Administración Fiduciaria.
- b) En segundo término, el proceso de universalización ha supuesto profundos cambios en la dinámica de su funcionamiento, a través del desarrollo y consolidación de diferentes grupos de Estados. Estos grupos son muy diversos: geográficos, políticos o aquellos basados en acuerdos u organizaciones ya existentes; pero lo fundamental es que permiten un intercambio más intensivo de información, la adopción de posiciones comunes a favor o en contra de una determinada resolución, la determinación conjunta de candidatos o la presentación de resoluciones conjuntas.
- c) En tercer lugar, hay que señalar el cambio acontecido en la percepción de las propias Naciones Unidas como organización internacional. La nueva mayoría cuantitativa afroasiática y latinoamericana, todos ellos países subdesarrollados, ha tendido a realizar una nueva lectura de la Carta tendente a privilegiar los problemas económicos y sociales frente a los clásicos problemas de la seguridad o, más específicamente, a considerar los aspectos económicos y sociales como condiciones necesarias e imprescindibles para una verdadera seguridad internacional. Bajo esta nueva óptica, se aspira a convertir a Naciones Unidas en una instancia de legitimación colectiva que dé satisfacción a las demandas y expectativas de estos Estados en sus demandas de cambios que permitan construir un orden internacional más equitativo. Dicho de otra forma, esta nueva lectura pretende que la ONU, no sólo desarrolle algunas acciones operativas en favor del desarrollo, sino convertir a la Organización en eje sustentador de un proceso de desarrollo basado en un nuevo orden internacional.

#### 4.3. EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL. LA IDEA DEL NUEVO ORDEN ECONÓMICO INTERNACIONAL

El desarrollo económico y social ha pasado de ser considerado un medio indirecto para alcanzar la paz y la seguridad internacionales a ser entendido como un factor esencial y necesario para asegurarlas de forma efectiva. Esta nueva percepción ha permitido instituir un derecho al desarrollo dirigido a eliminar las enormes desigualdades existentes entre los Estados en todos los

ámbitos, aunque esencialmente en el económico, modificando, corrigiendo o transformando las relaciones económicas internacionales para superar esa situación de subdesarrollo en la que se encuentra la mayor parte de la humanidad.

La Organización de Naciones Unidas ha sido esencial para el establecimiento de este derecho al desarrollo, aunque se pueden diferenciar dos fases claramente distintas en este proceso. La primera corresponde a la aprobación por la Asamblea General de la declaración y el programa de acción sobre el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional el 1 de mayo de 1974, que pretendía fijar un conjunto de normas de regulación de las relaciones económicas internacionales, que equilibraran una situación que se creía profundamente injusta y discriminatoria mediante la introducción de nuevos valores de validez universal, como los de participación, equidad y solidaridad.

Los principios básicos aprobados tanto en la declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional, como en la declaración de principios de derechos y deberes económicos de los Estados, de diciembre de 1974, recogían cuatro grandes apartados: primero, soberanía e independencia de los Estados, cuyo corolario lógico era la libertad de cada país para adoptar el sistema social y económico que considerara conveniente y la soberanía económica, es decir, la plena disponibilidad sobre sus recursos naturales, sobre todas sus actividades económicas y el control sobre las actividades de las empresas transnacionales; segundo, un cambio en la estructura de los intercambios comerciales, con la introducción de un tratamiento preferencial y no recíproco para los productos de los países subdesarrollados, acceso de estos países a la ciencia y tecnología modernas y condiciones favorables y de seguridad en las transferencias financieras; tercero, aumento de la ayuda y de la actividad de asistencia al desarrollo por toda la comunidad internacional, libre de condicionamientos políticos o militares; y, cuarto, participación más igualitaria en las Relaciones Internacionales, que suponía el derecho de los pueblos aún bajo dominación colonial o racial, o bajo dominio extranjero, a alcanzar su libertad y una posición de equidad en los foros de decisión económica.

Aunque este programa permitió introducir la idea de igualdad compensatoria, que trataba de hacer real esa pretendida igualdad jurídica, también despertó el rechazo y la contestación de los países occidentales y socialistas. Si para los países del Tercer Mundo constituía un conjunto de principios de indiscutible obligatoriedad, para los segundos no eran más que simples enunciados orientativos sin validez jurídico-política inmediata y efectiva. La grave crisis económica iniciada en 1973/74 fue determinante para el fracaso de este programa, que sólo pudo concretarse en algunas iniciativas aisladas como la aprobación de un programa integrado para los productos primarios o el reconocimiento de un tratamiento especial y privilegiado en las relaciones comerciales con los países industrializados.

El fracaso de esta vía reivindicativa abrió una segunda etapa en la que la cuestión del desarrollo tiende a identificarse cada vez más como un derecho humano básico, sin el cual no pueden disfrutarse el resto de derechos. En esta nueva concepción, introducida por la Declaración sobre el derecho al de-

sarrollo aprobada por la Asamblea General el 4 de diciembre de 1986, el desarrollo queda definido como un proceso global, económico, social, cultural y político, que tiende a la mejora constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos, sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución de los beneficios que se derivan del mismo. Como se puede comprobar, una definición que encierra una dimensión política y económica radicalmente diferente al programa reivindicativo de 1974. Como en otros ámbitos fundamentales, también en el campo del desarrollo es evidente el carácter cambiante de Naciones Unidas y su adaptación a las líneas de pensamiento político, económico e ideológico que prevalecen en uno u otro momento histórico.

#### 4.4. LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS

La labor esencial de Naciones Unidas en este campo ha sido la de establecer un marco básico para la protección de los derechos humanos. Sin embargo, la Carta de las Naciones Unidas era muy imprecisa a la hora de definir con precisión cuáles eran esos derechos que proclamaba. Solamente señala una actividad como claramente contraria e incompatible con sus principios básicos: toda discriminación fundada en la raza, el sexo, la lengua y la religión. La Carta tampoco estableció un mecanismo internacional específico para la salvaguarda de los derechos humanos, aunque tanto la Asamblea General como el Consejo Económico y Social disponían de competencias generales y amplias a este respecto, igual que abría la puerta para la creación de cuantos organismos subsidiarios fueran necesarios para intervenir en este campo.

Las carencias de la Carta se aliviaron el 10 de diciembre de 1948 con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, una primera resolución que avanzaba la preocupación de Naciones Unidas por este tema y que ya preveía necesario completar con otros pactos internacionales que, sin embargo, se demoraron casi dos décadas. En todo caso, el valor esencial de la Declaración es que los derechos humanos dejaban de ser un asunto exclusivo de la jurisdicción interna de los Estados para pasar a convertirse en un principio constitucional del orden internacional y, por tanto, en un tema que afectaba y era del interés de la comunidad internacional en su conjunto. El documento aprobado en 1948 es de contenido muy amplio, aunque se concreta en torno a dos categorías esenciales: la primera, los derechos inherentes a la persona, a su libertad, seguridad y participación social y política; y la segunda, los derechos económicos y sociales, tales como derecho al trabajo, a la seguridad social, a la propiedad, a la educación, etc. Una doble vía plenamente asentada en los Pactos Internacionales de derechos humanos que, aprobados en diciembre de 1966, sólo entraron en vigor después de cumplir los requisitos de ratificación diez años después, en 1976.

Esta doble vía respondía a ese necesario y complejo compromiso entre las concepciones propias de los países desarrollados, que daban primacía a los derechos civiles y políticos, y la de los países socialistas y del emergente Tercer Mundo, que privilegiaban los derechos colectivos, económicos y so-

ciales. Una vía de separación que hoy tiende a desaparecer de acuerdo a una concepción integral de los derechos humanos y a la consolidación de los llamados *derechos de solidaridad*, que se centran en la protección de la humanidad como tal a través de esas dimensiones que más pueden afectarla: paz, desarrollo, infancia, medio ambiente, patrimonio común de la humanidad, etc.

A este conjunto básico, Naciones Unidas ha añadido otras iniciativas esenciales como la aprobación de la convención sobre la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer, la convención sobre los derechos del niño o la Convención contra el genocidio. De todas formas, esta labor se ha visto ensombrecida por la debilidad de los mecanismos de protección de los derechos humanos, pues no existe ninguna autoridad dotada de capacidad coercitiva para velar por su cumplimiento íntegro: si los Tratados internacionales siguen, esencialmente, bajo el principio de la voluntariedad y del consentimiento del Estado; los procedimientos de protección y garantía de los derechos humanos, especialmente de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, siguen adoleciendo de defectos fundamentales que redundan en su falta de efectividad. Al ser una instancia de carácter político e intergubernamental, la Comisión de Derechos Humanos está compuesta por representantes de los gobiernos, con lo que su efectividad se ve enormemente lastrada por interferencias políticas. Del mismo modo, su procedimiento de actuación también la hace inadecuada, en cuanto las alegaciones presentadas son consideradas de forma global, interesando sólo las que por su gravedad e importancia reflejan situaciones persistentes de violaciones de los derechos humanos.

## 5. Naciones Unidas: balance de una época, 1945-1989

Resulta fácil limitar el balance de Naciones Unidas en estos años a un solo calificativo: fracaso. Sin embargo, el problema es, como siempre, mucho más complejo y aunque es verdad que en ninguno de los ámbitos esenciales que antes hemos abordado, a excepción de la descolonización, Naciones Unidas ha desempeñado un papel verdaderamente relevante, sí ha influido de forma significativa en una reflexión permanente sobre el problema del orden internacional y de su transformación progresiva de acuerdo a la necesidad de construir una sociedad internacional más pacífica y equitativa.

La Guerra Fría y el enfrentamiento bipolar entre las dos superpotencias constituyeron una barrera infranqueable para que el principio de seguridad colectiva que representaba la Organización pudiera prosperar. De ahí la evolución experimentada en el papel de Naciones Unidas en orden al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, pasando de ser un sistema coercitivo a convertirse en un amortiguador de las crisis internacionales a través de las operaciones de mantenimiento de la paz. A pesar de sus limitaciones, Naciones Unidas constituyen la estructura institucional más definida de la comunidad internacional, lo que se ha traducido en una creciente complejidad en la ideología, los fines y los objetivos de la organización. La idea de paz y seguridad que constituía la base esencial en el momento de su nacimiento ha evolucionado de forma extraordinariamente rápida, adquiriendo



nuevas dimensiones y significados. De su limitada acepción militar, estos conceptos se han ido impregnando de un nuevo significado que los vincula con la idea del desarrollo y de los derechos humanos como condiciones y exigencias imprescindibles a la hora de asentar un orden internacional más estable y solidario, basado en los nuevos criterios de interdependencia.

Pero Naciones Unidas ha demostrado ser, también, una estructura institucional demasiado rígida para afrontar los retos derivados de una sociedad internacional en evolución permanente, crecientemente compleja y cada vez más fluida. Los problemas de coordinación entre sus diferentes órganos, la excesiva complejidad del sistema de organismos especializados, la disparidad en los modelos de actuación y de consecución de objetivos que éstos muestran entre sí; denotan deficiencias estructurales muy difíciles de solucionar sin un programa serio y riguroso de reforma. Sin embargo, el principal problema que debe afrontar Naciones Unidas no es exclusivamente de índole organizativa, sino política: la voluntad de los Estados miembros para dotar a la Organización de medios y recursos suficientes para actuar en esos ámbitos fundamentales en los que puede ejercer sus funciones básicas.

Sin embargo, la etapa de 1945-1989 se caracterizó por un paulatino descompromiso hacia ese multilateralismo que había animado el proceso de creación de Naciones Unidas. De forma notablemente contradictoria, el progresivo reconocimiento de la creciente interdependencia entre los países, que debía ser un factor impulsor del multilateralismo, se tradujo durante esta etapa en una pervivencia de las viejas fuerzas de los nacionalismos y de los principios más clásicos de la soberanía nacional. Estas contradicciones de fondo sometieron a la Organización a fuertes tensiones que acrecentaron una extendida percepción de ineficiencia y de falta de credibilidad. Pero en una sociedad internacional cada vez más interdependiente, en la que siguen existiendo cuestiones fundamentales que precisan de soluciones compartidas y solidarias, Naciones Unidas sigue siendo una institución imprescindible de cooperación internacional para afrontar esos retos que la comunidad internacional tiene planteados en orden al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, los problemas del desarrollo, la protección efectiva de los derechos humanos y de todos aquellos problemas esenciales que afectan a la humanidad en su conjunto.

### Lecturas recomendadas

Carrillo Salcedo, J. A. (1991): *El Derecho Internacional en perspectiva histórica*, Tecnos, Madrid. Libro fundamental para el conocimiento de la evolución de las Naciones Unidas desde una perspectiva no sólo jurídica, sino también socio-histórica. La claridad de la exposición convierte a esta obra en una referencia bibliográfica en español esencial sobre esta materia.

Daudet, Y. (dir.) (1991): *Aspects du système des Nations Unies dans le cadre de l'idée d'un nouvel ordre mondial*, A. Perdone, París. Obra de fácil lectura, se centra esencialmente en la idea de nuevo orden internacional y en el papel que debe jugar Naciones Unidas en el mismo.

Falk, R. (1987): *The Promise of World Order*, Wheatsheaf, Londres. Obra

de referencia esencial de uno de los autores más relevantes de la teoría de las Relaciones Internacionales que a través de los estudios sobre el orden mundial combina una dimensión valorativa de la realidad con unas aportaciones muy interesantes sobre el problema teórico del orden internacional.

Fernández Sánchez, P. A. (1998): *Operaciones de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la paz. La presencia de la ONU en los conflictos internacionales e internacionalizados*, Universidad de Huelva, Huelva. Hasta el momento, es el estudio más sistemático y completo que se ha realizado en lengua española sobre las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas. Incluye una bibliografía muy extensa y útil para profundizar en el tema.

Medina, M. (1972): *La Organización de las Naciones Unidas. Su estructura y funciones*, Tecnos, Madrid. Obra clásica dentro de la historiografía española que presenta como principal problema su obsolescencia actual. Con todo, permite una primera introducción al tema desde una base de claridad expositiva y conceptual.

Pereira, J. C. y Martínez Trillo, P. (2001): *La ONU*, Arco/Libros, Madrid. Se trata de la última aportación española al estudio de la ONU, en la que no sólo se abordan los temas clásicos en este tipo de trabajos, sino también se plantean los actuales debates sobre la Organización, y una amplia referencia a las relaciones entre España y Naciones Unidas.

Roberts, A. y Kingsberg, B. (eds.) (1993): *United Nations, Divided World. The UN's Roles in International Relations*, Clarendon, Oxford, 2.<sup>a</sup> ed. Obra conjunta que repasa de forma pormenorizada toda la labor de Naciones Unidas, desde su fundación en 1945 hasta los cambios introducidos a raíz de la caída del muro de Berlín y la nueva posguerra fría. Estructurado de forma que permite una lectura ágil, es especialmente recomendable para abordar ámbitos específicos de la organización.

Seara Vázquez, M. (comp.) (1995): *Las Naciones Unidas a los 50 años*, Fondo de Cultura Económica, México. Obra que recopila las aportaciones de distintos especialistas sobre el tema, permite profundizar en algunos ámbitos fundamentales de la actividad de la organización, así como disponer de una perspectiva de conjunto muy interesante e, incluso, de un sugerente capítulo de prospectiva sobre las líneas generales que pueden marcar el futuro de Naciones Unidas.