

Naciones Unidas

por Raúl Ferrero

Obedeciendo al propósito de crear un control supremo para garantizar la seguridad colectiva, los aliados fundaron la Organización de Naciones Unidas en 1945, en San Francisco. La Sociedad de las Naciones había fracasado porque no logró ser universal y porque se basaba en el principio del pacto, sin enunciar la dependencia de los Estados a un orden universal. La no incorporación de los Estados Unidos de Norteamérica, el retiro de varias potencias (Japón, Alemania, Italia) y la impunidad de las agresiones de Japón contra la China, de Italia contra Etiopía, y de Rusia contra Finlandia, determinaron el desprestigio de la institución. En la Carta del Atlántico, suscrita en 1941, así como en la Declaración de las Naciones Unidas firmada en Washington, en 1942, los aliados contra el Eje convinieron en que se establecería después de la guerra una paz organizada. En la redacción de la Carta de las Naciones Unidas se tomaron en cuenta las experiencias de la Sociedad de las Naciones, pero se incurrió en el mismo error de concepción, o sea en basar la asociación de Estados en un pacto voluntario.

Sin embargo, la Carta constituye un paso importante hacia la unidad política del mundo y permite ciertas delegaciones de soberanía que el Pacto de Versalles no había entrevisto. Así, el artículo 24, que confiere al Consejo de Seguridad la responsabilidad de mantener la paz, declara que el Consejo actúa en nombre de los Estados asociados al ejercer su función de preservar la paz. Además, las cinco grandes potencias están autorizadas por el artículo 106 para acordar una acción conjunta en nombre de todos los Estados miembros, de lo que resulta que ha desaparecido la posibilidad de que un país se considere neutral en el caso de agresión declarada por el Consejo de Seguridad.

Igual avance se comprueba en cuanto a la prohibición de la guerra, pues ésta, según el pacto de Versalles, no era ilegal. En cambio, la Carta de las Naciones Unidas la autoriza sólo en caso de legítima defensa, o sea que la considera un medio ilícito. Además, una fuerza militar internacional, formada por contingentes que proporcionan los países miembros, permite a la Organización imponer la paz contra el agre-

sor, como se demostró en los casos de Corea, en 1950, y Egipto en 1956. Otra diferencia saltante respecto de la Sociedad de las Naciones radica en la importancia asignada a los problemas económicos y sociales, cuya desatención origina dictaduras y presiones belicistas. Lentamente, entre las mil barreras de los nacionalismos y de los imperialismos, Naciones Unidas está creando un derecho universal conforme al pensamiento de Aristóteles de que la ley no tiene otro poder que el de la costumbre de cumplirla.

Estructura de las Naciones Unidas.

La Carta aparece dictada por "los pueblos de las Naciones Unidas". Los órganos en que la Naciones Unidas divide sus atribuciones son los seis siguientes:

1) *Asamblea General*, compuesta por todos los Estados miembros, mediante representantes que no deben pasar de cinco por cada país. La Asamblea actúa a través de Comités permanentes, de un Comité General y de Comités "ad hoc" para casos o problemas especiales.

2) *Consejo de Seguridad*, formado por cinco miembros permanentes (Estados Unidos, Rusia, China, Francia y Reino Unido) y diez miembros elegidos por la Asamblea para un período de dos años, sin reelegibilidad inmediata. Sus funciones consisten en mantener la paz, investigar toda controversia susceptible de ocasionar un conflicto armado, formular planes para la regulación de los armamentos y comprobar la exis-

tencia de cualquier amenaza contra la paz o de actos de agresión. Puede pedir a los Estados miembros que apliquen sanciones económicas o bien que pongan fuerzas a su disposición para aplicar medidas militares contra el agresor.

3) *Consejo Económico y Social*, compuesto de 27 miembros elegidos por la Asamblea General para un período de tres años. Gestiona acuerdo con los organismos especializados (entidades intergubernamentales con destino específico) y coordina la actividad de ellos con miras a promover el desarrollo económico, la paz social y el adelanto cultural. Los principales organismos especializados son: la FAO (Organización para la Alimentación y la Agricultura); la OIT (Organización Internacional del Trabajo); la UNESCO (Organización Educativa, Científica y Cultural de las Naciones Unidas); la OACI (Organización de Aviación Civil Internacional); el BANCO (Banco de Reconstrucción y Fomento); el FONDO (Fondo Monetario Internacional); la OMS (Organización Mundial de la Salud); la UPU (Unión Postal Universal); la UIT (Unión Internacional de Telecomunicaciones) y el GATT.

4) *Consejo de Administración Fiduciaria*, compuesta por los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, por los países que administran territorios no autónomos, y por un número de países no administradores igual al de los países administradores. Con el notable avance de la descolonización quedan pocos territorios sometidos al Consejo.

El régimen de administración fiduciaria se aplica a los territorios que estuvieron bajo el mandato de la Sociedad de las Naciones, a los territorios segregados de Estados enemigos en la segunda guerra mundial y a los que sean sometidos voluntariamente a tal administración.

5) *Corte Internacional de Justicia*.— Tiene su sede en La Haya y está compuesta por quince jueces, con tendencia a que representen los principales sistemas jurídicos del mundo. Los elige la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, por mayoría absoluta.

La jurisdicción de la Corte es voluntaria, o sea que opera si las partes se someten a ella. Algunos países, como los Estados Unidos o Francia, han celebrado tratados por los que, en materia que no sea del dominio reservado a la soberanía, se obligan a someter sus diferendos, con reciprocidad de compromisos, a la Corte Internacional. El Tribunal puede resolver "ex aequo et bono" si las partes en litigio aceptan de antemano la aplicación del principio de equidad. Suiza, que no forma parte de la ONU, e Israel han proclamado su sometimiento a la jurisdicción obligatoria.

6) *La Secretaría*, dirigida por un Secretario General, que es elegido por la Asamblea y cuyo mandato dura cinco años.

Los Organismos Especializados.

En el convencimiento de que el

malestar social es una causa que coadyuva a producir conflictos, la Organización persigue, como finalidad capital, la elevación de los niveles de vida. Los planes de desarrollo económico tienen, por eso, una importancia definida, incomparablemente más extensa de la que se les asignó en la Sociedad de las Naciones. La ayuda a los países subdesarrollados, a través de las misiones de asistencia técnica, del Fondo Monetario, de la Organización Mundial de la Salud y, sobre todo, del Banco Mundial, ha logrado importantes obras de promoción que habría sido imposible realizar sin la contribución de las Naciones Unidas. Al respecto debemos aclarar que los organismos intergubernamentales pertenecen al sistema de N.U. pero se forman por convenios multilaterales.

Cabe subrayar un organismo creado directamente por Naciones Unidas: la Conferencia para Comercio Mundial y Desarrollo (UNCTAD), cuya Secretaría labora de modo continuo. Su finalidad es la de analizar las causas del crecimiento desequilibrado en los términos de intercambio, que incide como agente contrario al interés de los países en desarrollo, o sea subdesarrollados. Estos países no industrializados vienen convergiendo para unirse en contra de los países ricos o altamente industrializados, con la mira de exigir mejores precios para sus productos básicos y la liberación de aranceles para sus manufacturas y semimanufacturas. En tanto que el comercio entre los países subdesarrollados aumenta muy lentamente, salvo en lo relativo al comercio zonal de la

ALALC, el comercio entre los países desarrollados crece acentuadamente.

Más del 80% del incremento del comercio mundial corresponde a los países industrializados. La situación desventajosa de los países en desarrollo es, en gran parte, de índole estructural. Por ello, si bien aumenta su comercio internacional de año en año, su participación en el comercio mundial es pequeña y en el caso de América Latina es decreciente, aunque sus exportaciones aumentan en cifras absolutas. Según la clasificación de Naciones Unidas, los países se agrupan en tres sectores: países industrializados (EE. UU., Europa Occidental, Japón, Australia, Nueva Zelanda y Sudáfrica); países en desarrollo, situados casi todos por debajo del paralelo 30 del Hemisferio Norte; y países socialistas, de economía central planificada.

Los organismos especializados se articulan con Naciones Unidas a través de convenciones con el ECOSOC (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas), el cual celebra un período de sesiones cada verano, para examinar la manera cómo se desarrollan y coordinan sus programas. Es importante advertir que casi todos los organismos internacionales nacen por virtud de un convenio multilateral, o sea celebrado por los países que acuerdan constituirlo. Posteriormente, coordinan su acción con el ECOSOC mediante acuerdos formales.

A continuación expondremos la actividad de los principales organismos especializados.

Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.)— Con sede en Ginebra, fue el primer organismo intergubernamental que se vinculó con Naciones Unidas. Había sido creado en 1919, con el carácter de institución autónoma, asociada a la Sociedad de las Naciones, con el convencimiento de que la paz sólo puede basarse en la justicia social. Entre sus objetivos figura la lucha contra la pobreza, el pleno empleo, el mejoramiento de los niveles de vida, la extensión de la seguridad social y la dignificación del trabajo.

Por su constitución o carta orgánica, la O.I.T. se define como entidad tripartita, conformada por Gobiernos, Empleadores y Trabajadores. Tiene como objetivo actual armonizar el progreso económico con el progreso social, consciente de que el mundo marcha hacia una gran sociedad industrial. Son órganos de la O. I. T. la Conferencia Internacional del Trabajo, el Consejo de Administración y la Oficina Internacional del Trabajo. El órgano supremo es la Conferencia, que se reúne anualmente. Cada país miembro acredita cuatro delegados: dos gubernamentales, uno de los empleadores y uno de los trabajadores. A cada delegado corresponde un voto. Las normas sociales que aprueba tienen el carácter de recomendaciones o de convenios, ambas sujetas a la acogida que cada país le brinde en su legislación. El conjunto de convenciones y recomendaciones forma ya un Código Internacional del Trabajo. Las convenciones deben ser ratificadas por un determinado número de países miembros, antes de convertirse en obligatorias.

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.— Llamado simplemente Banco Mundial, tiene por objetivos facilitar inversiones para incrementar la producción, fomentar el comercio mundial y elevar los niveles de vida. Prestar para tales fines es su actividad. Sus accionistas son los países miembros, más de setenta, y su autoridad es la Junta de Gobernadores. Cada país tiene 250 votos más un voto por acción que posea. El Banco incrementa sus fondos cediendo parte de sus empréstitos a los inversionistas.

Fondo Monetario Internacional.— Con sede en Washington, al igual que el Banco; su fin es el fomento de la cooperación monetaria, para ayudar la estabilidad de los cambios, facilitar el desarrollo del comercio internacional y prestar ayuda al establecimiento de un sistema multilateral de pagos que no esté sujeto a restricciones. Para ello presta divisas a los países miembros, revisa las paridades fijadas y examina constantemente las condiciones financieras de los países miembros.

Acuerdo General de Aranceles y Comercio.— Es conocido por su sigla: "GATT"; persigue organizar el comercio mundial y tiene su sede en Ginebra, habiendo sido creado en 1947. Su estructura permite negociar cada cierto tiempo reducciones arancelarias y se orienta a liberalizar el comercio mundial. En las conferencias de Ginebra, 1947, Annecy en 1950 y Torquay en 1950, se ha logrado estabilizar los aranceles entre países que representan las cuatro quintas partes del comercio mundial.

En la "rueda Kennedy", se admitió la no obligación de reciprocidad para las Naciones en desarrollo. La remoción de las restricciones cuantitativas y el sistema de consultas entre las Partes Contratantes han venido liberalizando el comercio mundial. Todavía se halla lejos el establecimiento de una Organización Internacional del Comercio, que es el tercer órgano previsto para la esfera económica en los convenios de Bretton Woods, celebrados en la fase final de la guerra mundial, cuando era evidente la necesidad de organizar la vida internacional. Los otros dos órganos, o sea el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, han logrado un creciente ámbito.

Todavía es remoto el surgimiento de un gobierno mundial, pero la ampliación de horizontes en la política económica se hace visible en las décadas que corren. Así, el agrupamiento supranacional constituido por la Comunidad del Carbón y del Acero y el buen éxito de la Comunidad Económica Europea evidencian que las naciones económicas abren paso a la renuncia parcial de las soberanías y a una posterior fusión de los Estados Nacionales.

El Fondo Monetario Internacional, el GATT y la ALALC son organismos que inducen a la liberalización de los intercambios. Lentamente, se viene entendiendo que la vulnerabilidad de las economías nacionales depende en parte del tamaño de los países, el cual resulta ampliado en cuanto mercado gracias a las uniones aduaneras. Todavía se lucha con

los nacionalismos miopes, que admiten la reducción de barreras arancelarias solamente para aquellos productos que no compiten con la producción del país, pero la creación de mercados regionales logrará minar las fortalezas del prejuicio, tras las cuales se escudan la producción ineficiente y no pocos hombres de criterio estrecho.

Acción de la ONU

Las atribuciones políticas son compartidas entre el Consejo de Seguridad y la Asamblea, conforme a esferas de competencia. Quedan excluidos de toda intervención de la ONU y de los países miembros todas las cuestiones pertenecientes a la competencia exclusiva de los Estados, o sea de jurisdicción interna. En los casos de mediación pueden intervenir el Consejo de Seguridad y la Asamblea General. Dicha función se inicia por el Consejo con una instancia a las partes para que arreglen por medios pacíficos, siendo potestativo que el Consejo se valga de los organismos regionales si los países en conflicto pertenecen a uno de ellos, como la OEA por ejemplo.

Como órgano encargado de prevenir o reprimir, según el caso, las

controversias susceptibles de poner en peligro la paz, el Consejo de Seguridad cuenta con facultad para imponer sanciones y medidas coercitivas, incluyendo el empleo de fuerza armada, que los países miembros de la ONU se hallan obligados a poner a su disposición. En 1960, a raíz de la guerra de Corea, la Asamblea General por virtud de la resolución denominada "Unidad de Acción para el Mantenimiento de la Paz" se ha atribuido facultades no previstas en la Carta. En caso de emergencia motivada por inhibición o impotencia del Consejo frente a un acto de agresión, la Asamblea puede actuar solicitando de los estados miembros la prestación de fuerzas militares para contrarrestar la agresión. La URSS votó en contra de dicha resolución, conocida ahora como "Unión pro-Paz", gracias a la cual se consiguió limitar la guerra de Corea.

Aun excediéndose en sus facultades, es innegable que la Asamblea salvó la paz mundial y que viene prestando en la guerra fría el servicio de proporcionar un foro a la razón humana y de "refrigerar" la explosividad derivada de los intereses políticos de las grandes potencias.