

Sus últimas publicaciones son *Yo siempre creí que los diplomáticos eran unos mamones*, memorias publicadas con Plaza & Janés, *Con pajarita y sin tapujos* (Plaza & Janés) y *Esta España nuestra* (Plaza & Janés), que está agotando su segunda edición.

Presidió el Comité de la ONU contra el terrorismo y la Asociación de Embajadores ante la ONU. Secretario de Estado de Cooperación (1991-1993) y subsecretario de Exteriores (1988-1991) en el gobierno de Felipe González. Ha sido director general de la OID (portavoz) de Asuntos Exteriores con tres gobiernos de la democracia: UCD, PSOE y PP. Fue director general del Real Madrid, articulista, autor de varios libros y cónsul general en Los Ángeles (2006-2010). Presidente del Club Siglo XXI (2017-2020).

Inocencio F. Arias

Embajador de España en la ONU entre 1997 y 2004 (gobierno de Aznar).



La ONU SIGLO XXI

Inocencio F. Arias

Las Naciones Unidas: el sepelio y la realidad

Hace aproximadamente un año, en junio del 2022, poco después de la agresión de Putin a Ucrania, el vespertino francés *Le Monde*, un diario preclaro defensor del multilateralismo y de los principios que inspiraron el nacimiento de las Naciones Unidas, titulaba la ONU en estado de muerte clínica.

El dictamen tenía ribetes apocalípticos, pero pocos observadores internacionales serios, (excepto algún catedrático que babea con la Organización, los hay) habrían disentido al cien por cien. La invasión de Ucrania, con sus horribles consecuencias, ha puesto de manifiesto la impotencia de la ONU cuando un problema internacional, por crucial que sea, afecta a una de las grandes potencias, las cinco marquesas o duquesas que poseen el veto en el Consejo de Seguridad. El drama de la ONU es que no puede satisfacer sus laudables ambiciones con los medios a su disposición (Hanhimaki). También incide, a menudo, el talante, en un determinado momento, de los estados que la

componen. Hammarskjöld, quizás el secretario onusiano más venerado de la historia, o Cabot Lodge, el muy realista embajador estadounidense entre 1953 y 1960, dijeron una frase que se atribuye a los dos, algo muy gráfico: “Esta organización se creó para impedir que nos vayamos al infierno. No fue creada para llevarnos al cielo”.

El hecho amargo es que siendo la única Organización verdaderamente global en la historia de la humanidad —engloba a 193 estados y, habiendo desaparecido las reticencias de Suiza, puede decirse que solo el Vaticano no es miembro aunque asista como observador— la ONU no tiene la capacidad de manejar con eficacia un conflicto o porque debe abstenerse en principio ante la barrera de la soberanía nacional de sus miembros, o porque uno de los grandes traba sin pudor su intervención porque afecta a sus intereses o, a veces, los de sus cercanos aliados.

El caso de Ucrania es el más reciente y probablemente el más llamativo del último medio siglo. Una gran potencia con el mayor arsenal nuclear del mundo ataca a un vecino de mediano tamaño y pretende anexionarlo por la fuerza. Como el episodio es de libro, va en contra del derecho internacional y de un buen puñado de artículos de la Carta de la ONU, el organismo se moviliza, hay una infinidad de países que resienten honestamente, lo que significa como precedente, y otros cuya conciencia se

agita por los mismos motivos y ven, además, la posibilidad de debilitar a su adversario agresor. Se reúne el Consejo de Seguridad onusiano, órgano al que la Carta (Constitución) otorga las competencias para tratar de la paz y seguridad internacionales y la maquinaria se detiene abruptamente. ¿Por qué? Porque Rusia, miembro permanente del Consejo, posee una facultad que enerva cualquier decisión, lanza el veto.

Va a ser que no, argumenta, y es que no. Aunque los 192 restantes quisieran una resolución que forzara a Moscú a detener su agresión y retirarse es que no. Imaginemos una urbanización con 193 chalets en la que, ante el peligro de un eventual desbordamiento de un río cercano —lo que aconseja la construcción de un par de acequias—, ante un posible desprendimiento de un promontorio lindante, o ante la agresividad de uno de los fundadores de la urbanización que apedrea las casas de los vecinos porque tienen la música con un volumen que desapruueba, o porque quiere engullirse una parte de la parcela colindante, los dueños de las otras 192 viviendas quieren llevar el problema a la junta de propietarios. En los litigios o excesos de las otras familias el tema podría tratarse y actuar por mayoría. Con los “señoritos” Rusia, Estados Unidos, China, Gran Bretaña y Francia, los Permanentes, la discusión del contencioso se archiva, no se actúa, porque uno se opone. Uno solo.

Volvamos a la ONU y Ucrania. Diversas naciones llevan el caso a la Asamblea. Allí no hay veto. Unos 144 países votan censurar a Rusia, los delincuentes habituales (Corea del Norte, Nicaragua, Bielorrusia... unos siete) votan en contra y unos 36 se abstienen. Resulta bochornoso para un profano que naciones como China, India, Irán, Sudáfrica, Turquía, Argelia, Etiopía... cuya población sería el 68% de la mundial, se abstengan en lo que equivale a una agresión canalla e imperialista (el propio Prigozhin, en algo que le costará caro, afirmó hace días que las justificaciones de Putin para la invasión —“Ucrania nos va atacar, la esencia de Rusia está en peligro...”—, eran una patraña inventada para justificar la invasión) no tomen partido. Ni aprueban ni condenan. El brasileño Lula, que se ha metido precipitadamente en el traje de estadista mediador (nuestro Zapatero es un modesto imitador), al perder su aura de icono intocable en su país, ha proferido frases censurando a los dirigentes ucranianos.

En resumen, naciones importantes y muy pobladas por motivaciones diversas, el enemigo de mi amigo es mi enemigo, comerciar muy ventajosamente con Rusia en esta crisis o prestando oídos a la propaganda ruso-china que vende que Occidente aplica dos pesos y medidas a las invasiones —algo altamente discutible, la invasión de Ucrania tiene escasa similitud con Kosovo, Afganistán, Libia y hasta con Irak— miran para otra parte. Más importante aún: el voto de la Asamblea, por

Pregonar que el veto, aprobado hace 78 años, ha impedido que los grandes se enzarcen y evitado una tercera guerra mundial es una simplificación un tanto burda

muy mayoritario que sea, es simplemente simbólico; lo que se aprueba en esa instancia no tiene obligatoriedad jurídica, es decir, la resolución puede erosionar el prestigio del agresor, cuando lo hace, pero no se puede implementar fácticamente porque la propia Carta de la ONU lo establece así de manera expresa.

En otras palabras, dados el reparto de competencias de la ONU y la existencia del veto, la estructura de la Organización es una “monstruosidad jurídica” (Morgenthau) que la castra en multitud de ocasiones. Sería injusto sostener que el villano es solo Rusia, aunque sea la que con más diferencia ha utilizado el veto en la historia. Washington tampoco ha sido un angelito protegiendo las trapacerías de Israel. Y los otros tres, con mucha menor frecuencia, también lo han usado sirviendo sus intereses.

Pregonar que el veto, algo aprobado en la Conferencia de San Francisco hace 78 años, ha impedido que los grandes se enzarcen y evitado una tercera guerra mundial es una simplificación un tanto burda. Ha podido influir, pero mucho mayor peso significa que los grandes poseen el arma nuclear, Estados Unidos y Rusia desde los cuarenta y los demás en fechas posteriores, y temen las represalias fulminantes y nocivas si uno de ellos se anima a usarlas. El miedo a la destrucción mutua asegurada ha sido más poderoso que la distribución de poder en la ONU. Si el arma nuclear no existiera, los grandes ya habrían tenido escaramuzas considerables entre sí. Taiwán podría significar en el futuro una guerra, el arma nuclear hace, empero, reflexionar.

Añadamos otra consideración no baladí. Seamos comprensivos con la conclusión de que la ONU ha evitado que nos vayamos al infierno. Globalmente puede ser cierto, aunque recordemos el efecto disuasorio del arma nuclear. Pensemos, no obstante, en el infierno que lleva viviendo el Congo, en la guerra civil de Nigeria, en Sierra Leona, en las atrocidades de Camboya, pero detengámonos un



Banderas nacionales en la entrada de la oficina de la ONU en Ginebra, Suiza. (Foto: Freepik)

*Seamos comprensivos
con la conclusión de que
la ONU ha evitado que
nos vayamos al infierno.
Globalmente puede ser
cierto, aunque recordemos
el efecto disuasorio del
arma nuclear*

momento no ya en Kosovo, aunque sería ilustrativo, sino en Ruanda, donde tuvo lugar en 1994 un genocidio descomunal.

En abril de ese año se produjo un atentado contra el Falcon que transportaba al presidente ruandés, miembro de la etnia hutu. Murió. El país llevaba una temporada de tensión entre las etnias hutu y tutsi. Había cascos azules de la ONU para ayudar a aliviarlas.

Mitterrand, presidente de Francia, un cínico modélico, apoyaba sin paliativos a los hutus, francófonos, y su gobierno demonizaba a los tutsis aliados de Uganda, anglófona. Los extremistas hutus en el gobierno se hicieron con el poder y, con listas elaboradas con anterioridad, se lanzaron a la caza de los tutsis y de los hutus moderados. Sobrevino el genocidio. Unas 800.000 personas, sin respetar a los niños, fueron masacradas en 100 días. Camuflada parcialmente un tiempo, la atrocidad se fue conociendo (a través, por ejemplo, de la película *Hotel Ruanda* de 2004) y la ONU crearía más tarde un Tribunal Penal para enjuiciar a los responsables. ¿Cómo pudo ocurrir?

No pocos sostienen que Francia debe asumir parte de la responsabilidad. Una comisión de senadores galos en largo informe habla más tarde de naufragio político, militar diplomático y étnico: “Una ceguera ideológica de François Mitterrand y sus consejeros”, denuncia *Le Monde*. El informe es sofocante: “Francia permaneció ciega frente a la preparación de un genocidio”. Todo apunta a una sospecha de complicidad con un maquillaje sistemático de los guardianes del templo mitterrandiano que habrían facilitado un apoyo desenfrenado “a un régimen racista, corrompido y violento”.

La surrealista estructura aristocrática del Consejo y el egoísmo o cicatería de los Estados, en beneficio propio o de sus amigos, paraliza la actuación de la Organización en temas esenciales

Un sector de la diplomacia francesa —siempre ducha en relaciones públicas— saca pecho porque los franceses montaron una operación de rescate de sus nacionales, y ha utilizado el argumento no falaz de que las decisiones del Consejo de Seguridad se dilataron porque la delegación de Estados Unidos no quería utilizar el vocablo “genocidio” dado que, según su constitución, al utilizarlo aquí, habrían estado obligados a intervenir (Bermann). Las dilaciones yanquis no despejan la paralización del Consejo del que España formaba parte. ¿Quién debería haber tomado la decisión de que los cascos azules intervinieran con su armamento en el inicio de la masacre para evitarla? Si Estados Unidos arrastraba los pies por el recuerdo de lo ocurrido en Somalia —donde los cadáveres de soldados americanos fueron arrastrados por las calles (visto en el film *Black Hawk Derribado*, 2001), imágenes que traumatizaron a la opinión pública estadounidense—, ¿cómo los otros países del Consejo, incluidos Rusia y China, agazapados una vez más, no les forzaron a que el Consejo actuara? ¿Alentó imprudentemente Francia, un miembro del Consejo, el matonismo de los hutus sin prever lo que podía ocurrir? Es una página negra de la ONU de la que nadie asume la responsabilidad. Aquí sí hubo un infierno.

Muy creíble resulta la opinión del general canadiense Roméo Dallaire, quien mandaba sobre los cascos azules de la ONU en Ruanda, y que se sintió impotente tras sus peticiones de ayuda. Es categórico: “Francia y Estados Unidos se dejaron dominar por lo que consideraban su propio interés y sus necesidades imperialistas y coloniales. El Consejo de Seguridad y el secretario general no tenían ni idea de lo que debían hacer”. Un largo artículo en el dominical del *New York Times* más tarde, realizado después de entrevistar a Dallaire, cuenta que el general pidió en siete ocasiones a sus superiores en Nueva York que le dejaran realizar operaciones preventivas (recuerda las advertencias del interventor del Estado a la junta en los ERES andaluces). No le atendieron. Su petición de que los Estados Unidos silenciara la señal de la radio extremista hutu que incitaba a los oyentes a asesinar a tutsis no fue satisfecha.

El periódico concluye que ni Estados Unidos, por el precedente de Somalia, ni nadie de los miembros de la ONU tenía en esos momentos las agallas de enviar soldados competentes, probablemente de los propios miembros del Consejo de Seguridad, para actuar en una misión humanitaria.

Esto pone de manifiesto algo crucial que remacho: La ONU son los Estados miembros. El secretario general, aunque puede llamar la atención sobre cualquier crisis (art. 99 de la Carta) es, a la hora de decidir, una figura totalmente decorativa, no tiene poder, y el Consejo de Seguridad, que sí lo tiene, no viene siendo una institución independiente con vocación altruista al servicio de la paz mundial o del desarrollo de los ciudadanos del mundo. No. Refleja la voluntad de los Estados miembros, y más evidentemente la de los cinco permanentes que están sentados constantemente en él desde su creación y que poseen la especialísima prerrogativa del veto.

Es decir, la surrealista estructura aristocrática del Consejo y el egoísmo o cicatería de los Estados, en beneficio propio o de sus amigos, (Rusia también recientemente ha impedido el debate sobre la utilización de armas químicas por Siria, su aliado) paraliza la actuación de la Organización en temas esenciales.

Citemos otros dos ejemplos que por su relevancia mundial o su cercanía a nosotros revisten interés:

En primer lugar, Israel. En contra de lo que cuentan algunos no fue parido ni incubado por Estados Unidos. Lo parió la ONU con un voto tan entusiasta en la Asamblea de la Unión Soviética como el de Estados Unidos, cuyo gobierno estaba, por cierto, dividido no sobre el fondo del asunto sino sobre el momento adecuado para actuar. Hasta el punto de que el Secretario de Estado Marshall, el que dio nombre al Plan de reconstrucción de Europa, estuvo a punto de dimitir por estar en desacuerdo con Truman.

La Asamblea General de la ONU acabaría votando por clara mayoría (33 a favor, 13 en contra y 10 abstenciones) la creación de dos estados: Israel y Palestina. Los judíos declararon raudamente la independencia, reconocida de jure al día siguiente por la ONU. Estados Unidos dio, sin embargo, un reconocimiento *de facto*. Los países árabes impulsiva y funestamente, por lo que siguió después, reaccionaron atacando colectivamente a Israel. Los judíos resistieron con munición curiosamente proporcionada por la comunista Checoslovaquia y ampliaron el territorio que se les había asignado.

El tema sigue inconcluso. El empecinamiento de los árabes, que ha durado, en no reconocer la legitimidad de la existencia de Israel y el apoyo que no mucho más tarde dio Washington al Estado judío, tanto en su comprensible deseo de subsistir como en sus tropelías de la construcción de los asentamientos con judíos en territorios reservados para Palestina, hace que esta comunidad injustamente aún no sea un estado.

Tenemos, por lo tanto, otro caso clamoroso que la ONU no ha podido resolver a pesar de ser la comadrona. Es el asunto, Israel y Palestina, del que más se ha ocupado la Organización en su historia. Cruel paradoja.

En segundo lugar, Sahara: menos tiempo, menos saliva y menos esfuerzos ha dedicado la Organización a la descolonización del Sahara español, que ahora administra Marruecos, al que se lo cedimos durante el coma de Franco, a fines de 1975. Ha habido, con todo, varios planes de paz para tratar de arreglar el enfrentamiento entre Marruecos y el Polisario. Recuerdo uno de los más conocidos: el Plan Baker, aprobado cuando yo estaba en la ONU, lo viví de cerca porque estábamos, como miembro electo, en el Consejo de Seguridad.

El Plan Baker, que establecía un doble referéndum de los saharauis, no se ha implementado a pesar de que:

- a. El Consejo lo aprobó por unanimidad.
- b. El secretario general Kofi Annan lo elogió sin ambages.
- c. Washington jugó un papel decisivo en su gestación.

¿Qué les parece que los cinco países permanentes, encargados de velar por la paz y fomentar el desarme, sean que los más venden armas en el planeta?

Como en otras ocasiones, la resolución del Consejo que lo aprobó tenía fragmentos pasteleros (se aplicará con el acuerdo de las partes...).

En resumen, Marruecos remoloneó indefinidamente y el Plan pasó al sueño de los justos, en el que lleva desde 2003 como los anteriores. Francia, aunque lo votó, mantiene un contubernio con Rabat en el tema y hace tres años Trump, a cambio de que el gobierno de Marruecos reconociese a Israel, bendijo que

Rabat absorbiera el territorio. En 2023, Sánchez, ante sí y por sí, tomó la decisión inexplicable e inexplicada de alterar la postura española, argumentando que el engullimiento por Marruecos es la mejor solución y olvidando por completo que la ONU no ha dejado de sostener que son los saharauis quienes tienen que decir lo que quieren ser. ¿Qué conversación telefónica le habrán interceptado los servicios de inteligencia marroquíes a Sánchez? Ahí debe estar la clave.

Concluyamos estas reflexiones un poco menos negativamente. La ONU tiene acciones importantes en su haber, en El Salvador, Mozambique..., bastantes operaciones de sus Fuerzas de la paz han sido providenciales, UNICEF ha aliviado las penurias de millones de niños y una enorme masa de refugiados ha sido amparada eficazmente por la ONU. En resumen: si la ONU se disgregara millones de personas sufrirían. Es decir, que la ONU si no existiera habría que inventarla. Ciertamente, de otra manera, sin un veto omnímodo, por ejemplo, algo que es obsoleto, aristocrático y paralizante. Eso, y los intereses privados de los Estados (¿qué les parece que los cinco países permanentes, encargados de velar por la paz y fomentar el desarme, sean que los más venden armas en el planeta? Es risible y trágico) han desembocado en que la Organización renquea visiblemente a la hora de cumplir el principal objetivo para la que fue creada.

Referencias

- Bermann, Sylvie. *Madame l'Ambassadeur*. Tallandier, 2022.
- Dallaire, Roméo. *Shake Hands with the Devil: The Failure of Humanity in Rwanda*. Da Capo Press, 2004.
- Hanhimaki, Jussi M. *The United Nations*. Oxford, 2015.
- Nooten, Carrie y Philippe Ricard. "Guerre en Ukraine: l'ONU en état de «mort cérébrale»". *Le Monde*, 17 de junio de 2022.
- McKinley, James C., Jr. "General Tells Rwanda Court Massacre Was Preventable." *The New York Times*, 28 de febrero de 1998.
- Smolar, Piotr y Pierre Lepidi. "Rwanda: la commission Duclert conclut à une faillite militaire et politique de la France de 1990 à 1994". *Le Monde*, 26 de marzo de 2021.