

Democratización del sistema internacional

I. Las Naciones Unidas ante los desafíos globales

Mario Zamorano

La ONU enfrenta los nuevos desafíos mundiales con grandes dosis de buena voluntad, pero carente de medios materiales, financieros, logísticos y militares. El Programa de Desarrollo propuesto por su secretario general, Boutros Boutros Ghali, aborda esta situación desde una doble perspectiva: por un lado, llama a los estados a la búsqueda de un desarrollo global que garantice la seguridad humana y, por otro, afirma la necesidad de perfeccionar los mecanismos de la organización mediante una adecuada utilización del articulado de su Carta. También, propone emprender una reestructuración que evite duplicidades, definir las líneas de decisión, racionalizar el presupuesto, mejorar la integración de actividades de la esfera económica y social, y delimitar un nuevo concepto de injerencia humanitaria.

Incertidumbre e intolerancia, dos palabras que definen la realidad del presente en nuestro planeta, en el que nuevas contradicciones limitan un acuerdo global. Y las Naciones Unidas, organización de gobiernos y esperanza de los pueblos, no es ajena al panorama mundial, donde surgen innumerables requerimientos que hoy en día simplemente rebasan su capacidad. Existe un nuevo panorama que significa nuevas variantes para el trabajo de la ONU.

Ayer las superpotencias evitaban la confrontación directa, pero de hecho se enfrentaban a través de terceros, para lo cual siempre han contado con el extenso mundo del subdesarrollo. El poder nuclear y el miedo, elementos consustanciales de los poderosos, les permitieron mantener sus relaciones en un frágil equilibrio.

Mario Zamorano es director del Centro de Información de la ONU en España. Este texto es la versión editada de una conferencia pronunciada en el seminario sobre el futuro de las Naciones Unidas, en Benicassim, septiembre 1994, organizado por la Universitat Jaume I de Castellón.

Ahora el anhelo imposible de la paz universal se ha visto truncado por la inseguridad y la incertidumbre, de cuyo fruto están surgiendo conflictos cuyas causas entremezclan cuestiones religiosas y étnicas, diferencias fronterizas, rivalidades históricas y apetitos de poder.

Para las Naciones Unidas ya no se trata de una misión de paz que implica una interposición entre dos estados beligerantes. Es más complicado: la mayoría de los nuevos conflictos tienen lugar dentro de las fronteras de los países. El fin de la Guerra Fría y la consiguiente desaparición del antagonismo Este-Oeste ha implicado grandes cambios en la ONU, como por ejemplo, que el Consejo de Seguridad haya recuperado con plenitud todas sus competencias y poderes. En los últimos cinco años la organización ha realizado más operaciones de paz que en los 40 años precedentes. En las 17 que se mantienen en la actualidad se incluyen tareas tan variadas como la asistencia electoral, la ayuda humanitaria, la promoción de la democracia, gestión de carácter administrativo, la protección de los derechos humanos, el desminado de campos y carreteras, o la reconstrucción de infraestructuras.

Se han modificado también sustancialmente las perspectivas tradicionales del mantenimiento de la paz, tanto en los principios jurídicos como en las modalidades de acción, particularmente cuando hay que intervenir en situaciones donde se disgregan las instituciones nacionales o donde el Estado ha perdido su consistencia y la capacidad de garantizar la seguridad de sus ciudadanos. La ONU enfrenta estos nuevos desafíos con una gran dosis de buena voluntad, pero carente de medios materiales, financieros, logísticos y militares. Es decir, los estados miembros adoptan las decisiones y corresponde a la maquinaria de la ONU el dar cumplimiento a los acuerdos. Pero, en estas condiciones, el organismo no puede mostrarse a la altura que suscitan las esperanzas. Es lógico, en consecuencia, que se produzca una crisis de credibilidad en la opinión pública, crisis que -es evidente- radica en los propios estados miembros que, por una parte, adoptan decisiones y, por la otra, no colaboran, no cumplen y, lo que es crucial, no pagan lo que deben pagar.

La crisis financiera

En la actualidad, las deudas sobrepasan los 3.000 millones de dólares, de los cuales más de 2.000 corresponden a las operaciones de paz. El deudor principal, Estados Unidos, acaba de anunciar el posible pago de 1.200 millones de dólares en el rubro presupuestario de las operaciones de paz. Esta situación de penuria económica impide a la organización cumplir sus tareas con eficiencia y, de hecho, cada nueva misión significa tener que mendigar, que el secretario general tenga, si se permite la expresión, que pasar el sombrero.

Hace tan sólo cuatro años algunas operaciones de paz requerían algunos miles de "casco azul" y un presupuesto de unos 500 millones de dólares; hoy se necesitan más de 70.000 personas para cumplir con las 17 operaciones de paz y el costo se ha disparado por encima de los 3.000 millones de dólares. Resulta paradójico contrastar estos hechos con el reciente período de Guerra Fría, cuando una de las superpotencias gastaba más de 1.000 millones de dólares al día sobrevolando el planeta con su amenaza nuclear, mientras hoy los países miembros se

niegan a gastar en forma colectiva 50 millones de dólares para una misión de paz que podría evitar otro conflicto.

A la dificultad financiera se agrega la difícil tarea de lograr la participación voluntaria en las misiones de paz, lo que resulta comprensible porque son los "cascos azules" los que mueren víctimas de la violencia, riesgo intrínseco en cada operación de paz de la ONU. Es cuestión de ponerse en la piel de los gobernantes y reflexionar sobre la responsabilidad que tienen ante sus ciudadanos. Hasta ahora había sido habitual para la ONU intervenir con una misión en un conflicto bélico o en un enfrentamiento civil; ahora, en cambio, en ocasiones se ve compelida a actuar en un Estado que no existe, donde no hay una autoridad constituida. No se trata de llegar al país A o B y permanecer allí durante algunas semanas o meses. El cuadro es distinto. En un país destruido, sin gobierno, se debe intentar detener la violencia, evitar mayor sufrimiento a los seres humanos. Hay un trabajo diplomático de por medio para alcanzar acuerdos, ponerlos en práctica, observar, verificar, y, sobre todo, que las partes cumplan y respeten lo acordado.

El odio y el resentimiento no son fáciles de borrar. De allí que las misiones deben enfrentar dificultades e incomprensiones y el "casco azul" aparece como un elemento indefenso cuando estalla la violencia. La cuota de dolor por conseguir una paz tan esquiva como efímera arroja un balance de 1.144 "cascos azules" de más de 50 países que han muerto por la causa de la paz.

En un país inmerso en grandes dificultades, la sociedad no puede reconciliarse de la noche a la mañana. Habrá documentos, firmas solemnes, pero el entendimiento se va a conseguir cuando hombres y mujeres cuenten con una esperanza cierta de que sus vidas van a cambiar. Se plantea esto porque la experiencia demuestra que, al superarse una crisis, la reconciliación pasa por la reconstrucción, ya que es necesario tomar en cuenta la dignidad del ser humano, satisfacer sus necesidades básicas. La enorme tarea de la pacificación debe contar entonces con un seguimiento de inversión para garantizar el cambio efectivo en una sociedad.

Somalia, la ex-Yugoslavia, El Salvador, Camboya, Mozambique o Ruanda son ejemplos de ello. El caso de Ruanda es, lamentablemente, un dedo acusador a la mala conciencia de la humanidad, y aún puede tener más repercusiones en esa región del corazón de África. Los cambios globales sin precedentes que tienen lugar en nuestro planeta con los variados efectos de la post-Guerra Fría ponen al descubierto que tanto los países desarrollados como los del empobrecido Tercer Mundo sufren sus consecuencias.

Hoy los países deben estar preparados para adaptarse al concepto de un interés común, global. Y las Naciones Unidas constituyen la expresión de ese interés colectivo. La situación del mundo hace necesaria una nueva definición de los intereses comunes. Habría que comprender que es beneficio común compartir el interés por la paz, la seguridad, el desarrollo y la democracia. El secretario general de la ONU, Boutros-Boutros Ghali, ha enfocado estas nuevas realidades y ha hecho un llamamiento para superar la crisis del desarrollo. Ha señalado también que la paz, la economía, el medio ambiente, la justicia social y la democracia son partes integrales de un mismo concepto, indicando así mismo que:

"Sin paz, la energía humana no puede ser utilizada productivamente. Sin crecimiento económico, no puede lograrse un crecimiento sostenible de bienestar

La situación del mundo hace necesaria una nueva definición de los intereses comunes. Habría que comprender que es beneficio común compartir el interés por la paz, la seguridad, el desarrollo y la democracia.

material. Sin una protección adecuada del medio ambiente, las bases de la supervivencia humana se acabarán desgastando. Sin justicia social, las crecientes desigualdades amenazarán la cohesión social. Sin una participación política libre, habrá un desarrollo frágil y se verá amenazado constantemente",

Estos conceptos incluidos en el Programa para el Desarrollo del secretario general ponen de relieve que el crecimiento económico es el motor del desarrollo y es de extrema urgencia atacar la pobreza absoluta, el hambre, las enfermedades y el analfabetismo.

Seguridad humana, un nuevo concepto

Hoy en día se habla de un concepto que va a revolucionar el pensamiento en el próximo siglo y consiste en la seguridad humana. Se han gastado cifras escandalosas para garantizar la seguridad de los territorios de los estados y la nueva propuesta radica en garantizar la seguridad de la gente que vive en todos los países del mundo y que está amenazada en sus hogares, en sus empleos, en sus calles, en su medio ambiente.

El hombre, la mujer y el niño de los países en desarrollo tienen una probabilidad 33 veces mayor de morir de falta de atención social que del resultado de un conflicto armado entre estados. El concepto de la seguridad humana abarca a todos, es universal. La pobreza que aplasta a tantos centenares de millones de seres humanos no sólo amenaza, sino mata cada día y es el mayor obstáculo para resolver los problemas que hoy nos aquejan: la droga, el desempleo, la destrucción del medio ambiente, el sida, en fin, ni uno solo de estos dramas se puede solucionar dentro de las fronteras de un solo país. Ahora se trata de convivir en la aldea global.

Esta realidad amerita una solución común, una inversión común en la seguridad humana. Esta emergencia significa que no hay tiempo para lo que se llamaba la ayuda al desarrollo, ahora todos deben aportar su cuota, su parte de la inversión, es una responsabilidad compartida. De conseguir una toma de conciencia y una participación individual y colectiva en este cometido será posible alcanzar resultados visibles en los próximos diez años. Esto quiere decir que para el año 2005 se podría llegar al sueño imposible: no habría niño sin educación, no habría seres humanos que padecieran hambre en el mundo -hoy mueren por esta causa decenas de miles de personas al día-, todos tendrían acceso a una fuente de agua potable, existiría el debido asesoramiento para la planificación familiar y ninguna persona carecería de acceso a los servicios básicos de salud.

Estos logros serían posibles en una humanidad que tuviera verdadera conciencia, que fuera solidaria y supiera convivir en paz. Mientras el desarrollo no se consiga a nivel global, seguiremos contemplando la tragedia humana: cientos de miles de personas continuarán desplazándose a través de las fronteras, a pesar de los esfuerzos por controlar e impedir su flujo.

Por lo demás, en algunos países el resentimiento contra los emigrantes ha provocado el odio y la violenta intolerancia. Por eso el concepto de desarrollo, de la seguridad humana, es el verdadero pilar para la paz. Otro factor de enorme importancia lo constituye la comunicación social. Estamos en la era de la información instantánea y los medios de comunicación juegan un papel crucial. Los

hechos que difunden los medios y el significado que les otorgan tienen una gran importancia para el curso de la actualidad mundial.

Hoy, los acontecimientos están distorsionados geográficamente, sustantiva y funcionalmente. Cuando hay dos conflictos graves, el mundo tendrá más noticias de aquel cuyos medios de comunicación son más poderosos. Cuando se producen acontecimientos políticos o militares con imágenes dramáticas, sin duda que serán ampliamente cubiertos, mientras que a los cambios lentos de mayor importancia en el tiempo, como por ejemplo, el desarrollo económico o social, no se les presta sino una atención muy reducida, o no interesan.

O sea, se produce una contradicción entre información y conocimiento, lo que produce una distorsión de la forma en que se comprenden los acontecimientos mundiales en la opinión pública. Hay abundancia de información, pero faltan el análisis, la perspectiva y el ordenamiento que podrían contribuir a una acción comprensible y razonable.

Mencionar los casos de las penurias alimentarias en Etiopía, el caos de Somalia o la tragedia de Ruanda son ejemplos característicos del tratamiento que los medios de comunicación dan a los acontecimientos de gran impacto emocional. En cambio, una campaña de vacunación masiva, un programa de alfabetización o un proyecto de desarrollo comunitario difícilmente alcanzarán el interés de los medios, por el condicionamiento antes mencionado.

La situación que prevalece en el mundo requiere un compromiso moral más profundo y medidas más efectivas, donde prime el respeto a los derechos fundamentales del ser humano. Al final de cuentas, la democracia resulta ser la única salida duradera y sostenible para un desarrollo efectivo. La seguridad y la prosperidad de los estados y sus ciudadanos no se lograrán si existe un retorno al estrecho nacionalismo y sólo podrán asegurarse en el entendimiento de mutua dependencia, en el multilateralismo.

Las reformas pendientes

Las reformas y la democratización del sistema de las Naciones Unidas constituyen una necesidad de cambio que se ha hecho más que evidente en los últimos años, un tema pendiente, como lo han calificado los expertos. Al término de la Guerra Fría se suscitó la esperanza de que las naciones fueran capaces de mantener la paz y la seguridad internacionales, de asegurar la justicia y los derechos humanos y de promover el progreso social en mayor libertad. Se produjo enseguida lo que podríamos llamar como un tiempo de compromiso hacia la cooperación internacional, que trajo aparejada una dinámica inusitada para el trabajo de las Naciones Unidas, ya que los estados miembros colmaron de responsabilidades a la organización.

El balance anota éxitos y fracasos, y en él se puede apreciar la necesidad de unas Naciones Unidas más flexibles y debidamente respaldadas por un proceso de cambios. El Programa de Paz presentado por el secretario general comprende perfeccionar el funcionamiento de los mecanismos mediante una adecuada utilización del articulado de la Carta. Esto incluye desarrollar la diplomacia preventiva, el fortalecimiento de la capacidad mediadora, y un mayor poder coercitivo de las misiones que contarían con mayor seguridad y previsibilidad.

A nivel interno, Boutros Boutros Ghali plantea una reestructuración para evitar duplicidades, definir las líneas de decisión y mejorar la integración de las activida-

*La situación que
prevalece en el
mundo requiere
un compromiso
moral más
profundo y
medidas más
efectivas, donde
prime el respeto
a los derechos
fundamentales
del ser humano.*

des de la esfera económica y social. En el ámbito presupuestario propone una racionalización y control de los gastos. Para los entendidos en la materia, los estados miembros deberían definir claramente las funciones que corresponden a la ONU, así como los principios en que se fundamentaría su labor. En una organización eficaz, sus integrantes deberían dejar de lado sus intereses y mezquindades nacionalistas y actuar en función de los intereses globales.

El Consejo de Seguridad es otro de los elementos que necesitan ser reformados. Hoy en día el poder se traduce en un asiento permanente, cuando habría que tomar en cuenta los intereses regionales, el papel de los estados que verdaderamente se sitúan en la órbita de la seguridad mundial y presumiblemente considerar la posibilidad de una composición variable y no estática. En la Asamblea General, donde cada Estado miembro tiene un voto, se debate el sistema de votación ponderada; que se convierta en un foro de diálogo y no de confrontación, y que exista una relación dinámica y flexible con los otros órganos principales.

El Programa de Desarrollo presentado en fecha reciente por el secretario general sienta las bases para que la reforma también comprenda una verdadera promoción del desarrollo económico y social. Así se plantea, por ejemplo, la creación de un Consejo de Seguridad del Desarrollo. Por último, otro aspecto de necesaria consideración en la reforma debe ser la delimitación de los fundamentos del nuevo concepto de injerencia humanitaria, ya que cada caso es diferente y en la comunidad internacional se está aceptando como una realidad lo que debería traducirse en una doctrina común.

Corresponde entonces a los estados miembros asumir esta nueva responsabilidad. Siempre es útil recordar que en este siglo, el más sangriento y horroroso de la historia de la humanidad, han muerto más de 100 millones de personas víctimas de las guerras, los experimentos políticos, las hambrunas causadas por el hombre, entre otras tragedias.

Si las Naciones Unidas es la organización depositaria de las esperanzas debemos ser más humanos y, recordando tanto sufrimiento y dolor, encontrar nuestro rumbo, que debe ser de paz y cooperación. No tenemos el derecho de condenar a nuestros hijos a un mañana sin futuro.