

Sentando las bases para la paz

Hilary French
Gary Gardner
Eric Assadourian

Publicado en: RENNER, Michael; FRENCH, Hilary; ASSADOURIAN, Erik (dir.). *La Situación del Mundo 2005: Redefiniendo la seguridad mundial. Informe Anual del Worldwatch Institute sobre el progreso hacia una sociedad sostenible*, Barcelona: Icaria; Centro de Investigación para la Paz, 2005, pp. 279–308.

El Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial) es un espacio de reflexión que analiza los retos de la sostenibilidad, la cohesión social, la calidad de la democracia y la paz en la sociedad actual, desde una perspectiva crítica y transdisciplinar.

Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial)
C/ Duque de Sesto 40, 28009 Madrid
Tel.: 91 576 32 99 – Fax: 91 577 47 26 – cip@fuhem.es – www.cip.fuhem.es

Sentando las bases para la paz

*Hilary French, Gary Gardner
y Erik Assadourian*

Cuando el 11 de septiembre de 2001 el mundo entero contempló con horror cómo se desmoronaban las Torres Gemelas del World Trade Center, la primera preocupación fue el número de víctimas humanas. Sin embargo, muy pronto se hizo evidente que los sucesos de aquel día tendrían una repercusión mucho mayor, que marcarían el comienzo de una nueva era en la historia mundial. Igual que el ataque japonés del 7 de diciembre de 1941 a Pearl Harbor provocó que Estados Unidos declarase la guerra a Japón al día siguiente, los sucesos del 11 de septiembre llevaron al presidente George W. Bush a anunciar una guerra contra el terrorismo antes de que terminase el día. Y al igual que el período de la posguerra pasó a definir toda una época histórica, los años tras el 11 S serán considerados durante mucho tiempo como radicalmente diferentes del tiempo que les precedió.¹

Sin embargo, los problemas actuales de seguridad global difieren profundamente de los de la época de la Segunda Guerra Mundial. A diferencia del expansionismo territorial de aquella época, los temas candentes contemporáneos implican nuevos desafíos, como las guerras civiles internas y el terrorismo internacional. Estos problemas tienen sus raíces en inestabilidades sociales que van parejas a una compleja serie de fenómenos —desde la pobreza y la enfermedad hasta la explosión demográfica y la degradación ambiental, pasando por el fundamentalismo religioso y el odio racial. (Véase el capítulo 1.) Las técnicas militares tradicionales tienen una capacidad de respuesta muy limitada frente a estos procesos.²

La postura de los Estados Unidos hacia el resto de la comunidad mundial también ha sido sensiblemente distinta en el período posterior al 11 de septiembre de lo que fue durante la Segunda Guerra Mundial. El presidente Bush habló en un principio de la importancia de la cooperación internacional para combatir el terrorismo. Pero su decisión de invadir Iraq sin contar con el respaldo del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, a principios de 2003, echó por tierra la esperanza inicial de que la batalla contra el terrorismo fuera un esfuerzo que llevase a la unión y no a la confrontación. Durante la Segunda Guerra Mundial, en cambio, Estados Unidos empezó a trabajar con sus aliados para sentar las bases de una paz duradera en la posguerra desde antes, incluso, de haber entrado en la guerra, desarrollando un detallado anteproyecto para la creación de las Naciones Unidas. Aquel esfuerzo culminó en la firma de la Carta de las Naciones Unidas en San Francisco en junio de 1945, cuando la guerra entraba en sus últimos meses.³

Otro aspecto que diferencia el estado actual de la seguridad del existente después de la Segunda Guerra Mundial es la creciente influencia de la sociedad civil internacional. Las organizaciones ciudadanas han sido, desde hace mucho tiempo, un apoyo muy poderoso a la reivindicación de un mundo más pacífico, llegando a ejercer incluso una fuerte presión para conseguir la creación de las Naciones Unidas. Pero en las últimas décadas hemos visto cómo se acentuaba la importancia de la sociedad civil, su papel, su poder y su alcance mundial.⁴

A pesar de las muchas diferencias existentes entre 1945 y la actualidad, hoy sigue siendo cierta una idea básica de aquella época: para sentar las bases de una paz mundial duradera será necesaria la cooperación internacional en una gran variedad de frentes —tanto resistiendo las agresiones como en la lucha contra el terrorismo, la mediación en los acuerdos de paz y la resolución de las causas que subyacen a los conflictos y la inestabilidad. Al mismo tiempo, la experiencia de las últimas décadas ha hecho evidente que la construcción de un mundo seguro exigirá la interacción y compromiso de una amplia gama de actores, desde políticos y autoridades nacionales y locales con visión de futuro hasta ciudadanos capaces de pensar globalmente.

Repensando la gobernanza del mundo

El desacuerdo internacional sobre el acierto de la guerra de Iraq sumió a las Naciones Unidas en una profunda crisis de identidad. Como reconoció Kofi Annan, secretario general de la Organización de Nacio-

nes Unidas (ONU), al dirigirse a los dirigentes mundiales en la Asamblea General del otoño de 2003: «Hace tres años, cuando vinisteis aquí para participar en la Cumbre del Milenio, compartíamos una misma visión de la solidaridad mundial y de la seguridad colectiva... Los últimos acontecimientos han puesto en duda aquel consenso... Hemos llegado a una encrucijada en el camino. Puede que éste sea un momento no menos decisivo que el de 1945, cuando se fundó la Organización de las Naciones Unidas... Ahora tenemos que decidir si es posible continuar sobre las bases acordadas entonces, o si se requieren cambios radicales.» Así, la crisis provocada por las diferencias sobre la guerra de Iraq tuvo su lado positivo, ya que ofreció una oportunidad para sentar las bases para la paz mediante la reestructuración de la Organización de las Naciones Unidas, de cara a los desafíos actuales y futuros de la seguridad.⁵

Mientras el mundo emprende esta tarea, es importante evaluar hasta qué punto han resistido el paso del tiempo las estructuras originales de 1945. El primer objetivo de las Naciones Unidas, tal como se define en su Carta fundacional, es el de «mantener la paz y la seguridad internacionales». A tal fin, la Carta estipula un conjunto de mecanismos internos del Consejo de Seguridad, para que en caso de una amenaza significativa para la paz y la seguridad mundiales se genere una respuesta conjunta de sus miembros.⁶

En contra de lo que cabía esperar, las incursiones militares transfronterizas han sido relativamente escasas desde la creación de las Naciones Unidas. Sin embargo, las guerras civiles no han escaseado, y la organización ha desempeñado a menudo un papel importante en las negociaciones y en el mantenimiento de la paz. Las Naciones Unidas han contribuido a lograr más de 170 acuerdos de paz, incluidos los que pusieron fin a la guerra entre Irán e Iraq en 1988, los que dieron lugar a la retirada de las tropas soviéticas de Afganistán en 1998 y los que terminaron con la guerra civil de El Salvador en 1992. Las 59 misiones de paz de la ONU han ayudado desde 1948 a que muchos países respetasen el alto el fuego, a que se celebrasen elecciones justas y libres y a hacer un seguimiento de la retirada de tropas de países tan diversos como Camboya, Chipre o Timor Oriental.⁷

Sin embargo, la Organización de las Naciones Unidas fue concebida desde un principio para ocuparse de muchos más asuntos que los militares. En la Carta de la ONU se establece que uno de sus objetivos principales es «lograr la cooperación internacional en la resolución de problemas de carácter económico, social, cultural o humanitario». Estas previsiones se tomaron en parte como respuesta a la creencia, ampliamente

extendida, de que las desastrosas condiciones económicas de los años treinta, al crear el clima adecuado para el ascenso del nazismo, habían ayudado indirectamente a desencadenar la Segunda Guerra Mundial.⁸

Esta convicción fue también el trasfondo de la importante conferencia internacional celebrada en 1944 en Bretton Woods, New Hampshire, que dio lugar a la creación del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (que en la actualidad se ha transformado en la OMC —la Organización Mundial del Comercio). Técnicamente, el Banco Mundial y el FMI son instituciones especializadas de las Naciones Unidas, pero desde el principio han mostrado poca disposición a colaborar estrechamente con el resto de la organización. De hecho, un acuerdo de 1947 entre el Banco Mundial y las Naciones Unidas ha sido descrito como «una declaración de su independencia frente a la ONU, más que un acuerdo para trabajar en común». Las relaciones con la OMC se han visto enturbiadas por problemas similares, que han obligado a organismos de la ONU, como la Organización Internacional del Trabajo y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), a pugnar por el mero derecho a estar presentes en las deliberaciones de la OMC.⁹

En el medio siglo transcurrido desde la creación de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods, la pobreza y el abandono en el mundo han demostrado ser dos adversarios terribles. Sin embargo, el sistema de las Naciones Unidas ha obtenido algunos éxitos en una serie de cuestiones sociales. En el campo de la salud, por ejemplo, la Organización Mundial de la Salud —la OMS, un organismo especializado de la ONU— inició una campaña mundial para la erradicación de la viruela en 1967. Por entonces, la enfermedad afectaba a unos 15 millones de personas cada año, causando unos 2 millones de muertos. En 1980, la OMS anunció que la enfermedad había sido vencida en todo el mundo. (Véase el capítulo 3.) Actualmente está consiguiendo resultados similares contra la lepra, la lombriz de Guinea, la polio y la enfermedad de Chagas. Lamentablemente, hay todavía gran número de enfermedades mortales cuya erradicación no parece que sea posible en un futuro próximo, incluido el sida, la tuberculosis y la malaria. Sin embargo, la OMS está trabajando junto a otras instituciones y socios internacionales para reducir el número de personas afectadas por estas enfermedades y para facilitar el acceso a los tratamientos a quienes lo necesiten.¹⁰

La Organización de las Naciones Unidas ha demostrado también su capacidad de adaptación ante los nuevos problemas y desafíos. En 1945,

ni el rápido crecimiento de la población ni la degradación medioambiental se consideraban problemas graves a nivel mundial. Por esta razón ninguno de ellos aparece siquiera mencionado en la Carta de las Naciones Unidas. Pero, conforme se ha ido comprobando su importancia, han ido creándose nuevas instituciones para enfrentarse a ellos: el Fondo de Población de las Naciones Unidas en 1962; el PNUMA en 1972; y, a principios de los noventa, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial: un compromiso conjunto del Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el PNUMA para financiar proyectos que se enfrentan a amenazas ambientales de escala mundial, tales como el cambio climático o la pérdida de biodiversidad en países en desarrollo.¹¹

La propagación del terrorismo y las armas de destrucción masiva también son motivo de preocupación para la comunidad internacional desde hace relativamente poco tiempo, y la Organización de las Naciones Unidas debería asumir un papel cada vez más importante para combatirlos. Como el secretario general Kofi Annan aseguraba ante la Asamblea General de la ONU, pocas semanas después de los ataques del 11 de septiembre: «la legitimación que la Organización de las Naciones Unidas confiere puede garantizar que la gran mayoría de los países está capacitada y dispuesta para dar los difíciles pasos —diplomáticos, legales y políticos— necesarios para derrotar al terrorismo». Recordó también la importancia de que los gobiernos avancen hacia la adopción y ratificación de los 12 protocolos y convenciones internacionales contra el terrorismo que ya existen; y de que se apliquen y cumplan los tratados internacionales clave para minimizar la proliferación de armas de destrucción masiva, como los que prohíben las armas químicas y biológicas y la proliferación nuclear.¹²

A lo largo de una serie de conferencias internacionales de alto nivel en las últimas décadas, la Organización de las Naciones Unidas ha otorgado protagonismo a las nuevas y preocupantes cuestiones mundiales, contribuyendo a impulsar iniciativas, de ámbito nacional e internacional, para abordarlas. Por ejemplo, en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de la ONU celebrada en El Cairo en 1994 se fraguó un nuevo consenso internacional sobre la relación entre la estabilización del crecimiento de la población, la atención a la salud reproductiva y la capacidad de decisión y autonomía de las mujeres, y se acordaron una serie de objetivos para conseguir el acceso universal a la educación y a los servicios de salud reproductiva.¹³

Los nuevos planteamientos sobre las cuestiones tratadas en las conferencias internacionales de los noventa se concretaron finalmente en

los Objetivos de Desarrollo del Milenio, aprobados por unanimidad de forma preliminar en la Asamblea del Milenio de la ONU. (Ver el cuadro 9-1.) Y en 2002, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo sostenible

Cuadro 9-1. **Objetivos y metas de desarrollo del milenio**

Erradicar la pobreza extrema y el hambre

Para 2015, reducir a la mitad el número de personas que viven con menos de 1 US\$ al día y de quienes padecen hambre.

Lograr educación primaria universal

Asegurar que para 2015 todos los niños y las niñas completen la enseñanza primaria.

Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer

Eliminar las desigualdades de género en la educación primaria y secundaria, preferentemente para 2005, y a todos los niveles para 2015.

Reducir la mortalidad infantil

Para 2015, reducir en dos tercios el índice de mortalidad en los niños menores de 5 años.

Mejorar la salud maternal

Para 2015, reducir a la cuarta parte el índice de mortalidad maternal

Combatir el sida, la malaria y otras enfermedades

Detener e invertir el proceso de propagación del sida, la malaria y otras enfermedades importantes para 2015.

Asegurar la sostenibilidad ambiental

Integrar los principios de desarrollo sostenible en las políticas y programas de los países e invertir el proceso de pérdida de recursos ambientales. Para 2015, reducir a la mitad el número de personas que carece de suministro de agua potable segura y de saneamiento. Para 2020, mejorar de forma considerable la vida de 100 millones de habitantes en los suburbios pobres.

Desarrollar una colaboración mundial para el desarrollo

Desarrollar un sistema financiero y de comercio abierto regido por normas, no discriminatorio, y que comporte un compromiso con la buena gobernanza, el desarrollo y la reducción de la pobreza. Abordar las necesidades especiales de los países menos desarrollados, los pequeños estados isleños en desarrollo y los países sin acceso al mar. Transformar la deuda en sostenible, aumentar el empleo juvenil y proporcionar acceso a medicamentos esenciales y nuevas tecnologías.

Fuente: ver nota nº 14 al final.

de Johannesburgo, en Sudáfrica, renovó la atención política concedida a los desafíos planteados por el desarrollo sostenible mediante una larga serie de metas en materia de agua, energía, salud, agricultura y biodiversidad. (Ver el cuadro 9-2.) Actualmente, la Organización de las Naciones Unidas está desempeñando un papel cada vez más importante en este sentido, alentando a los gobiernos a llevar a cabo las reformas necesarias para conseguir todos estos objetivos y metas y siguiendo de cerca los progresos realizados.¹⁴

A pesar de todos los avances logrados hasta ahora, sin embargo, no hay duda de que para sentar las bases de la paz se requieren reformas decididas que preparen a las Naciones Unidas para afrontar los desafíos actuales y futuros a la seguridad. De hecho, la necesidad de renovar periódicamente las estructuras de la ONU fue prevista desde el primer momento, como se desprende del discurso del presidente de Estados Unidos, Harry Truman, en la conferencia de San Francisco de 1945: «Como nuestra propia Constitución, esta Carta será ampliada y

Cuadro 9-2. Objetivos seleccionados de la cumbre mundial sobre el desarrollo sostenible

- Reducir a la mitad el número de personas que carecen de saneamiento básico para 2015.
- Recuperar las pesquerías a su estado de máximo rendimiento sostenible para 2015, y evitar, disuadir y eliminar la pesca ilegal, no registrada y no regulada para 2004.
- Reducir de forma significativa el ritmo de pérdida de biodiversidad para 2010.
- Invertir la tendencia actual de degradación de los recursos naturales.
- Adoptar medidas enérgicas para controlar la tala ilegal que contribuye a la deforestación.
- Garantizar que, para 2020, no se producen ni se utilizan sustancias químicas de forma que dañen la salud humana y el medio ambiente.
- Asegurar el suministro de energía a un mínimo del 35% de la población africana en los próximos 20 años.
- Utilizar energías renovables para satisfacer el 10% de las necesidades energéticas de los países de América Latina y del Caribe para 2010, reforzando el compromiso adquirido por estos países.

Fuente: ver nota n° 14 al final.

mejorada con el discurrir del tiempo. Nadie afirma que en la actualidad sea un instrumento definitivo ni perfecto... Los cambios en la situación mundial exigiran reajustes.» A tal fin, el secretario general Kofi Annan anunció en septiembre de 2003 el nombramiento de una comisión formada por eminentes dirigentes mundiales con la misión de examinar las actuales amenazas a la paz y a la seguridad mundiales, y de estudiar los grandes cambios necesarios para afrontarlas. Las recomendaciones de Kofi Annan a la Asamblea General de la ONU del otoño de 2005 estarán basadas en el informe de esta comisión.¹⁵

Una de las principales prioridades para preparar a las Naciones Unidas para el futuro es replantear la composición del Consejo de Seguridad. En 1945 se concedió un estatus privilegiado a China, Francia, la Unión Soviética, Estados Unidos y el Reino Unido como miembros permanentes del Consejo, con derecho a vetar sus resoluciones. Es probable que países como Estados Unidos o la Unión Soviética no hubiesen entrado en la Organización de no haber sido por esta disposición. Pero este acuerdo tiene un precio: el recurso demasiado frecuente al veto ha paralizado la eficacia del Consejo de Seguridad en muchas ocasiones, especialmente durante la Guerra Fría, y el reducido número de miembros permanentes actualmente es considerado por una mayoría anacrónico y antidemocrático.¹⁶

En la actualidad se está logrando cierto consenso sobre la necesidad de cambios para que el Consejo de Seguridad sea más representativo del mundo actual, aunque es seguro que cualquier propuesta de modificación del *statu quo* tropezará con una formidable oposición. En septiembre de 2004 los gobiernos de Brasil, Alemania, Japón y la India realizaron una declaración conjunta en la que señalaban que: «El Consejo de Seguridad debe reflejar la realidad de la comunidad internacional del siglo XXI.» Estos cuatro países, aparte de defender su candidatura, subrayaban la importancia de garantizar la inclusión de un país africano como miembro del Consejo Permanente.¹⁷

Es importante también reforzar la capacidad de las Naciones Unidas para abordar las causas de las amenazas a la paz y la seguridad internacionales, como la pobreza, la enfermedad, el deterioro del medio ambiente y el rápido crecimiento de la población. Para lidiar con los nuevos problemas de seguridad podrían concederse unas competencias más amplias al Consejo de Seguridad, como se hizo en el año 2000 con respecto al sida. A diferencia de otros órganos de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad dispone de una capacidad importante para exigir el cumplimiento de la ley, de forma que abordar en él las nuevas amenazas a la seguridad representa importantes ventajas, tanto simbó-

licas como prácticas. Otra posibilidad sería reforzar y dinamizar los actuales órganos económicos y sociales, como el Consejo Económico y Social, o la creación de un nuevo Consejo de Seguridad Económica u otra entidad similar de alto nivel, dedicada a la prevención de los conflictos a través de la reducción de la pobreza y la lucha contra las causas últimas de la inseguridad.¹⁸

A lo largo de los años, también se ha pedido reiteradamente que las cuestiones ambientales tuvieran un lugar más destacado dentro del sistema de las Naciones Unidas. Entre las propuestas presentadas cabe citar la de crear un Consejo de Seguridad Medioambiental; utilizar para este fin el Consejo de Administración Fiduciaria de la ONU, actualmente disuelto; crear la figura de un Alto Comisionado de la ONU para el Medio Ambiente o el Desarrollo sostenible; o crear una Organización Mundial para el Medio Ambiente. La propuesta con mayor aceptación política ha sido una variante de esta última: liderado por su presidente, Jacques Chirac, el gobierno de Francia está promoviendo la transformación del PNUMA, con sede en Nairobi, en una agencia especializada de la ONU en toda regla, como la OMS o la UNESCO. Actualmente, esta propuesta está siendo sometida a consideración en una serie de encuentros internacionales, aunque aún no está claro si conseguirá concitar el apoyo suficiente para ser puesta en práctica a corto plazo.¹⁹

Además de mejorar la estructura social, económica y medioambiental de las Naciones Unidas, sería importante, asimismo, llevar a cabo algunas reformas en el Banco Mundial, el FMI y la OMC, que en los últimos años se han vuelto crecientemente poderosos y controvertidos. Según una opinión muy extendida, estas instituciones representan los intereses de los grandes países industriales de forma desmedida, ya sea debido al peso asignado a estos países en el proceso de toma de decisiones, o a otras formas de funcionamiento arraigadas en estas instituciones, más informales pero no por ello menos influyentes. En los últimos años también se ha criticado a cada una de estas organizaciones por promover estrategias de globalización económica ortodoxas, que en algunos casos han empeorado la situación de los más pobres y del medio ambiente, en lugar de ayudarles.²⁰

Una forma de abordar estas deficiencias sería que las instituciones económicas internacionales colaborasen en mayor medida con la Organización de las Naciones Unidas. En los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como en los diversos acuerdos de las Naciones Unidas sobre medio ambiente, sociedad y derechos humanos, se expresa una nueva visión del desarrollo que el trabajo conjunto de estos organismos po-

dría ayudar a plasmar directamente sobre el terreno, incluso en situaciones de posguerra. Para promover la colaboración necesaria podría crearse un nuevo Consejo Supervisor de alto nivel, con cierta autoridad tanto sobre la Organización de las Naciones Unidas como sobre las instituciones económicas internacionales.²¹

Otra de las prioridades para forjar un futuro pacífico y seguro es rediseñar las estructuras de gobernanza del mundo de forma que aprovechen mejor la energía y las ideas de un amplio abanico de actores, incluyendo a las organizaciones de la sociedad civil y al sector privado. Recientemente, la presión del movimiento antiglobalización ha movido tanto a las Naciones Unidas como a las instituciones económicas internacionales a dar algunos pasos para hacer su funcionamiento más transparente. Sin embargo, siguen existiendo muchos obstáculos para que la participación pública en estos organismos sea amplia y significativa.²²

Cambiando las prioridades de los gobiernos

La reestructuración de las instituciones internacionales es sólo un primer paso. Las Naciones Unidas y sus instituciones exponen las visiones, marcan los objetivos de la comunidad internacional y dirigen los esfuerzos que se deben realizar para aplicar los acuerdos, actuando a través de los gobiernos. Pero los gobiernos nacionales son los encargados de la ardua tarea de poner orden en su política interna y de conseguir los recursos necesarios para que estas nuevas visiones se hagan realidad, además de asegurar que sus prioridades se adecuen a las amenazas actuales a la seguridad mundial.

Una de las primeras cosas que pueden hacer los gobiernos es reconocer lo mal orientado que el gasto en seguridad está actualmente. Cada año se invierte en los ejércitos de todo el mundo cerca de 1 billón de dólares, la mayor parte destinada a combatir las amenazas tradicionales. A medida que los dirigentes políticos reconocen que la pobreza, la explosión demográfica, la enfermedad y la degradación ambiental son cuestiones legítimas de seguridad, los presupuestos gubernamentales podrían concederles mayor importancia. Al mismo tiempo, una evaluación de los programas militares obsoletos, ineficaces o que constituyen un despilfarro por otras razones, seguramente revelaría importantes fuentes de financiación que se pueden reasignar a la lucha contra las amenazas sociales y ambientales. En este nuevo marco, programas sociales y ambientales considerados durante mucho tiempo demasiado caros podían pasar a ser asequibles —incluso imprescindibles.²³

Afortunadamente, ya existe un marco internacional donde tratar esta compleja serie de amenazas —los Objetivos de Desarrollo del Milenio y las metas de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo sostenible. En la Asamblea de Milenio del año 2000 los miembros de las Naciones Unidas se comprometieron a reducir significativamente la pobreza, la enfermedad y las desigualdades sociales del mundo para el año 2015. Las metas establecidas en la Cumbre Mundial dos años después complementaron esta iniciativa, poniendo de relieve que las condiciones sociales de cada país se pueden mejorar mediante la protección de ecosistemas valiosos. Estos objetivos se establecieron principalmente para abordar las crecientes desigualdades mundiales de forma sostenible. Sin embargo, en el mundo pos 11 S, en el que las amenazas a la seguridad se han convertido en la mayor preocupación, los Objetivos del Milenio también pueden considerarse un medio para afianzar la seguridad nacional e internacional.²⁴

Sin embargo, a pesar del firme compromiso teórico con los Objetivos del Milenio, en la práctica, los avances realizados han sido intolerablemente lentos. El Foro Económico Mundial de 2004 solicitó a algunos de los máximos expertos mundiales en temas de desarrollo que analizaran los progresos conseguidos en los tres primeros años de trabajo sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El resultado del análisis fue desalentador: en todo el mundo se había realizado solamente una tercera parte del esfuerzo que sería necesario para alcanzar los objetivos fijados.²⁵

Aunque algunos países sí han realizado importantes progresos hacia algunos de los Objetivos del Milenio (véase tabla 9-1), lo cierto es que muy pocos están cumpliendo el calendario fijado para todos los objetivos (véase tabla 9-2). Según el Banco Mundial, por ejemplo, menos de la quinta parte de los países ha alcanzado las metas fijadas de reducción de mortalidad infantil y maternal y de asegurar a la población agua y saneamiento, y son menos aun los que llevan camino de disminuir el sida, la malaria y otras enfermedades importantes. El análisis del Foro Económico Mundial deja claro que el principal motivo del fracaso es la falta de atención a las prioridades básicas del desarrollo.²⁶

Sin embargo, cuando los gobiernos se proponen como prioridad conseguir determinados objetivos, pueden alcanzar grandes éxitos en poco tiempo —y es frecuente que esos éxitos se multipliquen debido a que los distintos problemas sociales están fuertemente interrelacionados. Por ejemplo, al invertir en la prevención del sida no sólo se frena la propagación de la enfermedad sino que también se reducen los gastos sanitarios, el número de niños huérfanos, la pérdida de productividad

Tabla 9-1. Progresos en la mejora del suministro de alimentos y de agua en países seleccionados

País	Meta de los Objetivos del Milenio: reducir el hambre a la mitad				Meta de los Objetivos del Milenio: reducir el número de personas sin abastecimiento de agua a la mitad			
	1990- 1992	1999- 2001	Objetivo 2015	En camino	1990	2000	Objetivo 2015	En camino
	(porcentaje de población desnutrida)				(porcentaje de población sin mejoras en el abastecimiento de agua)			
Bangladesh	35	32	18		6	3	3	Sí
Brasil	12	9	6	Sí	17	13	8	Sí
China	17	11	9	Sí	29	25	14	
Egipto	5	3	3	Sí	6	3	3	Sí
La India	25	21	13		32	16	16	Sí
Kenia	44	37	22		55	43	27	Sí
México	5	5	3		20	12	10	Sí
Perú	40	11	20	Sí	26	20	13	Sí
Tailandia	28	19	24	Sí	20	16	10	Sí
Uganda	23	19	12	Sí	55	48	27	

SOURCE: véase nota n° 26 al final.

económica y la de profesionales muy necesarios, como profesores o médicos.

Tailandia comprobó hace tiempo las ventajas de invertir en medidas preventivas. A raíz de un estudio que advertía en 1990 que, de no tomarse medidas, el sida llegaría a afectar a 4 millones de tailandeses para el año 2000 y costaría cada año el 20% del producto interior bruto (PIB), el ministro Mechai Viravaidya, de la Oficina del primer ministro, reconoció que el sida no era solamente un problema de salud sino «una amenaza de gran importancia para la seguridad nacional». Alentado por Mechai —como se le conoce en el país—, el primer ministro Anand Panyarachun dirigió personalmente una campaña de prevención del sida. El firme compromiso del gobierno supuso que todos los ministerios fueran dotados de poderes para colaborar en la lucha contra el sida. Los fondos disponibles se dispararon, de 684.000 dólares en 1988 a 82 millones de dólares en 1997,

y Tailandia logró reducir el número de infecciones de 143.000 en 1991 a 19.000 en 2003.²⁷

Otros países han encontrado métodos creativos para afrontar varios objetivos distintos al mismo tiempo. En México, por ejemplo, en 1995 casi 20 millones de personas no disponían de suficientes alimentos para cubrir las necesidades nutritivas mínimas diarias; 10 millones carecían de acceso a los servicios sanitarios básicos; y había, al menos, 1,5 millones de niños sin escolarizar. El gobierno creó un programa de bienestar social de «transferencias condicionadas», en el que las familias recibían dinero si cumplían determinados requisitos sanitarios y educativos básicos. Los beneficiados tenían que demostrar que sus hijos estaban escolarizados, que las madres recibían clases sobre higiene y nutrición todos los meses, y que las familias se sometían a los chequeos médicos rutinarios. Los resultados fueron sorprendentes. Las tasas de enfermedad cayeron un 25% entre los bebés y un 20% entre los niños menores de cinco años. La altura y el peso de los niños aumentaron de forma importante, mientras que el índice de anemia descendió un 19%. El índice de escolaridad también aumentó, gracias a que disminuyó la presión económica que obli-

Tabla 9-2. Progresos regionales en la consecución de algunos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Región	Pobreza	Hambre	Educación primaria	Mortalidad infantil	Abastecimiento de agua	Acceso al saneamiento
Estados Árabes	alcanzado	retroceso	en camino	retrasado	n.a.	n.a.
Europa Central y del Este y Commonwealth de Estados Independientes	retroceso	n.a.	alcanzado	retrasado	alcanzado	n.a.
Este de Asia y el Pacífico	alcanzado	en camino	alcanzado	retrasado	retrasado	retrasado
América Latina y el Caribe	retrasado	en camino	alcanzado	en camino	en camino	retrasado
Asia del Sur	en camino	retrasado	retrasado	retrasado	en camino	retrasado
África subsahariana	retroceso	retroceso	retrasado	retrasado	retrasado	retroceso
Mundo	en camino	retrasado	retrasado	retrasado	en camino	retrasado

Fuente: véase nota nº 26 al final.

gaba a muchas familias a enviar los niños a trabajar. En el año 2004, más de 25 millones de personas se beneficiaban de este programa, que suponía solamente el 0,3% del PIB de México.²⁸

Aunque los responsables de lograr los Objetivos del Milenio son los gobiernos nacionales, también puede hacerse mucho a nivel local y regional si los políticos están decididos a abordar los problemas sociales. Uno de los ejemplos más famosos es el del Estado de Kerala, en la India. Los datos estadísticos sobre desarrollo en Kerala son impresionantes si se comparan con los del resto del país: el índice de mortalidad infantil es cuatro veces menor que la media nacional; los índices de vacunación son casi el doble; y el índice de fertilidad es dos tercios menor que el de la India (de hecho, Kerala tiene un índice de fertilidad menor que el de Estados Unidos, con 1,96 nacimientos por mujer). Gran parte del éxito de Kerala se debe, además de a un alto grado de compromiso cívico, a la entrega de algunas autoridades que hicieron que asegurar la atención médica, la educación y otros servicios básicos fuese una prioridad.²⁹

La Ciudad de Porto Alegre, en Brasil, también ha conseguido grandes logros en la mejora de las condiciones sanitarias y sociales. En tan sólo una década, la proporción de la población con suministro de agua y servicios de saneamiento aumentó del 75 al 98% y se cuadruplicó el número de escuelas. Este cambio se consiguió gracias a que el gobierno municipal concedió a la población local la potestad de fijar las prioridades presupuestarias. Los ciudadanos decidieron que lo principal era garantizar que todo el mundo tuviese cubiertas las necesidades básicas, y esto conllevó que el presupuesto destinado a salud y a educación aumentara del 13% en 1985 a casi el 40% en 1996.³⁰

Sin embargo, para alcanzar los objetivos básicos del desarrollo los gobiernos deben trabajar de un modo ecológicamente sostenible si no quieren obtener resultados positivos a corto plazo a costa del bienestar y la seguridad futuros. La cuenca del mar de Aral, en Asia Central, es un ejemplo del desarrollo que es preciso evitar. En 1960, el gobierno planificó e inició un agresivo plan de desarrollo económico para convertir una zona árida en el cinturón del algodón de la Unión Soviética. El plan tuvo éxito durante un tiempo: la superficie en regadío aumentó a 7 millones de hectáreas (dos veces el tamaño de los regadíos de California), los agricultores superaron año tras años sus cuotas de producción y el área se convirtió en el principal proveedor de algodón y de otros productos agrícolas de la Unión Soviética. Pero para ello fue necesario extraer caudales excesivos de los ríos que desembocaban en el mar de Aral, y éstos empezaron a secarse.³¹

Actualmente, la superficie ocupada por el mar de Aral ha disminuido a menos de la mitad y su volumen no llega a la quinta parte del original. Las pesquerías, que antaño proporcionaban 45.000 toneladas de pescado anuales para la venta en los mercados, han desaparecido. Y el viento ha transportado por toda la región la sal del lecho marino desecado, contaminando la zona y envenenando las tierras fértiles que aún quedaban. Además, al desaparecer el mar como elemento regulador del clima, el período de las cosechas se ha acortado y la cantidad de precipitaciones ha disminuido, dañando más aún a la producción agrícola. Este desastre ecológico ha afectado a entre 3,5 y 7 millones de personas.³²

En todo el mundo se repiten tragedias como ésta, provocadas por un desarrollo insostenible, aunque no siempre alcancen tanta gravedad. Los manglares del sureste asiático se han visto diezmados por los cultivos industriales de camarón, que tienen además una vida productiva muy corta; la selva tropical ha sido talada en todo el Amazonas, acabando con las formas de vida tradicionales y con innumerables especies aún sin descubrir; y en 15.000 kilómetros cuadrados del Golfo de México —un área del tamaño casi de Kuwait— no hay vida a causa del vertido de desechos agrícolas al río Mississippi.³³

La presión excesiva sobre los ecosistemas de los que depende la población está provocando nuevas amenazas muy graves. Algunas de las estrategias que los Objetivos del Milenio reclaman ayudarán naturalmente a contrarrestar estas amenazas —por ejemplo, si se asegura que las mujeres reciban una educación básica se reducirán las tasas de natalidad y, por tanto, la presión demográfica. Sin embargo, estos objetivos también pueden agravar los problemas —por ejemplo, la educación puede facilitar los medios o alentar el deseo de formar parte de la clase consumidora mundial, aumentando de forma importante el consumo de recursos. La incorporación de principios de sustentabilidad en las estrategias de desarrollo ayudaría a los gobiernos a evitar que aumentara la presión sobre el medio ambiente.³⁴

China está desarrollando un ambicioso programa de electrificación rural con el que intenta simultáneamente la reducción de la pobreza y algunos problemas ambientales. El 90% de la población china más pobre vive en zonas rurales. El gobierno ha reconocido que la electricidad es un medio muy eficaz para aliviar la pobreza, dado que permite disminuir el uso de biomasa como combustible. Al no depender de este combustible (que al quemarse puede contribuir a producir enfermedades respiratorias) queda más tiempo libre para la educación, pues se invierten menos horas para buscar el combustible y el agua. Durante un

período de veinte meses, desde finales de 2001, el gobierno instaló aerogeneradores, paneles solares fotovoltaicos y minicentrales hidroeléctricas en más de mil municipios, haciendo llegar la electricidad a cerca de un millón de personas. Así, mediante el uso de energías renovables, el gobierno consiguió elevar el nivel de vida de las zonas rurales a la vez que reducía los problemas ambientales locales, como la deforestación y la desertización, lo cual llevó a disminuir a su vez la contribución total de China al cambio climático.³⁵

Los planes nacionales de desarrollo y los cambios en las políticas son importantes, pero para que los países reorienten sus economías hacia la sustentabilidad es imprescindible redefinir la prosperidad económica. Actualmente, la prosperidad se mide teniendo en cuenta, sobre todo, el crecimiento o la disminución de la economía nacional, que normalmente se calcula en términos del Producto Interior Bruto (PIB). Y puesto que el PIB encubre el hecho de que parte de ese crecimiento puede ser destructivo, es imprescindible establecer una alternativa que permita medir con mayor exactitud el éxito económico.

Durante las tres últimas décadas muchas organizaciones no gubernamentales (ONG) han propuesto alternativas que incorporaban los costes sociales y ambientales al PIB, pero puede que el año 2004 sea el momento decisivo para asentar este nuevo enfoque. China ha anunciado que en un plazo de tres a cinco años adoptará un PIB Verde, que reste del total el coste del agotamiento de los recursos y de la contaminación. En la ciudad de Chonqing y la provincia de Hainan ya se está poniendo a prueba el sistema. Los primeros resultados del trabajo sugieren que si los costes ambientales se hubieran incluido en los cálculos de esta medida durante los años 1985 y 2000, el crecimiento medio del PIB de China hubiera sido un 1,2% menor. Si este nuevo sistema se aplicara plenamente, además de empujar a China a buscar una forma más sostenible de desarrollo podría animar a otras economías poderosas a seguir su ejemplo —lo cual impulsaría una transformación muy importante de la idea de desarrollo económico que el mundo valora.³⁶

Alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio requerirá un aumento de las inversiones. Algunos países ya lo han comprendido y están actuando en consecuencia. Por ejemplo, Brasil retrasó en el año 2003 la compra de aviones cazabombarderos por valor de 760 millones de dólares, y recortó en un 4% su presupuesto militar para poder financiar un programa muy ambicioso contra el hambre. En Costa Rica, prescindir del ejército durante los últimos 50 años ha supuesto poder dedicar la mayor parte del presupuesto a gasto social, con impresionantes resultados. Aunque su PIB per cápita es semejante al del resto de Amé-

rica del Sur, Costa Rica tiene la esperanza de vida más alta y uno de los mayores índices de alfabetización de todo el continente. Si los países en desarrollo dedicasen a la consecución de los Objetivos del Milenio una pequeña parte tan sólo del gasto militar, que se calcula supera los 220.000 millones de dólares, se dispondría de una importante fuente de fondos adicionales.³⁷

Pero la mayoría de estos países no cuenta con suficiente financiación propia. En efecto, para los países más pobres va a ser casi imposible obtener de sus propios presupuestos fondos suficientes para garantizar los servicios básicos fundamentales. Por ejemplo, la OMS calcula que mantener un sistema público de salud cuesta cada año unos 35 o 40 US\$ por persona. Para los países más pobres, en los que el PIB per cápita está en unos pocos cientos de dólares, sería prácticamente imposible conseguir esto sin ayuda del exterior. Como el apartado octavo de los Objetivos del Milenio señala con toda claridad, será necesario un esfuerzo común de los países industrializados y de las instituciones internacionales —tanto para proporcionar una ayuda adicional al desarrollo como para corregir actuales desequilibrios, a través de iniciativas como la reducción de la deuda externa o un comercio más justo.³⁸

Actualmente, la ayuda dedicada a alcanzar los Objetivos del Milenio es demasiado escasa. En el año 2003 los países donantes concedieron 68.000 millones de dólares en ayuda oficial al desarrollo, es decir, tan sólo el 0,25% de sus ingresos nacionales brutos. En la cumbre de Johannesburgo, los gobiernos confirmaron una vez más la necesidad de dedicar el 0,7% de sus ingresos nacionales a la ayuda. Pero solamente han realizado este esfuerzo cinco países, Dinamarca, Luxemburgo, los Países Bajos, Noruega y Suecia. Si todos los donantes consiguiesen este objetivo, que podría alcanzarse fácilmente, la ayuda anual al desarrollo aumentaría en más de 110.000 millones de dólares —más del doble de la cantidad anual adicional que se considera necesaria para alcanzar los Objetivos del Milenio, 50.000 millones de dólares. Por ahora sólo Bélgica e Irlanda han anunciado su intención de aumentar su ayuda oficial hasta el 0,7%.³⁹

Por otra parte, los países donantes tendrán que cuidar más la asignación de los fondos concedidos en concepto de ayuda. En 2001 más de una quinta parte de la ayuda se supeditaba a la adquisición de bienes y servicios del país donante, y la parte dedicada a mejorar los servicios básicos de salud, saneamiento y educación era menos de un tercio. Para afrontar con éxito las nuevas amenazas a la seguridad, deberá aumentar mucho la ayuda destinada directamente a alcanzar los Objetivos del Milenio.⁴⁰

Asimismo, es preciso que los países donantes tomen medidas para reducir el peso de la deuda externa de los países pobres, que para muchos de ellos resulta imposible de pagar. Un porcentaje muy elevado de su PIB anual se destina al servicio de la deuda externa, en detrimento de servicios sociales básicos. Tras una larga campaña durante los años noventa para la reducción de la deuda, se están empezando a cosechar resultados. Los 26 países que se beneficiaron de iniciativas de reducción de su deuda externa han logrado reducir el servicio de la deuda en un 42%, rebajándolo de 3,8 millones de dólares en 1998 a 2,2 millones de dólares en 2001. El 65% del dinero ahorrado se ha destinado a programas de sanidad y educación. En Uganda, por ejemplo, se ha conseguido la escolarización casi total durante la educación primaria. Sin embargo el África subsahariana —la región más alejada de las metas de los Objetivos del Milenio— todavía tiene que pagar a los países acreedores 13.000 millones de dólares cada año en concepto de servicio de la deuda.⁴¹

Pero aunque las ayudas y la reducción de la deuda suponen un apoyo muy importante, sus beneficios quedan a veces ridiculizados por las desigualdades provocadas por las subvenciones al comercio y los aranceles de los países industrializados. Por ejemplo, la Unión Europea concede cada año una ayuda de unos 8 US\$ por persona al África subsahariana, y unos 913 US\$ por vaca a los ganaderos europeos. En total, cada año se conceden más de 300.000 millones de dólares en subvenciones y ayudas agrícolas a la exportación, que impiden a los agricultores de los países en desarrollo competir con los productos de otras regiones. Según un estudio realizado en 2004 por el Instituto de Economía Internacional y el Centro para el Desarrollo Mundial, si se suprimiesen estas ayudas y aranceles podrían salir de la pobreza 200 millones de personas para el año 2020.⁴²

La reasignación de partidas del gasto militar podría ser otra fuente muy importante de financiación para los Objetivos del Milenio. (Véase el gráfico 9-1.) De hecho, si se destinase tan sólo el 7,4% del presupuesto militar de los países donantes a la ayuda al desarrollo, se obtendría la totalidad de la financiación adicional necesaria para costear los Objetivos del Milenio —50.000 millones de dólares anuales. Según un informe del Centro Información sobre Defensa y Política Exterior del año 2004, el presupuesto militar de EE UU podría recortarse en 51.000 millones de dólares —es decir en un 13%— simplemente mediante la supresión de programas obsoletos o innecesarios. Por sí solo este recorte podría proporcionar los fondos adicionales necesarios para alcanzar los Objetivos del Milenio.⁴³

Suecia constituye uno de los ejemplos más prometedores y completos de compromiso con el desarrollo. A finales de 2003, el gobierno sueco aprobó una ley denominada Responsabilidad Compartida: Política de Suecia para el Desarrollo Global. La nueva legislación compromete al gobierno a promover el desarrollo no sólo a través de la ayuda, que está previsto aumente hasta el 1,0% del PIB, sino también mediante la reforma de todas las políticas gubernamentales —comercio, agricultura, medio ambiente, defensa— para incorporar un principio rector: el desarrollo mundial sostenible y equitativo. En septiembre de 2004 el gobierno sueco emitió su primer informe anual sobre la aplicación de este principio. El informe, que pretendía proporcionar una visión general de la situación, puso en evidencia numerosas contradicciones

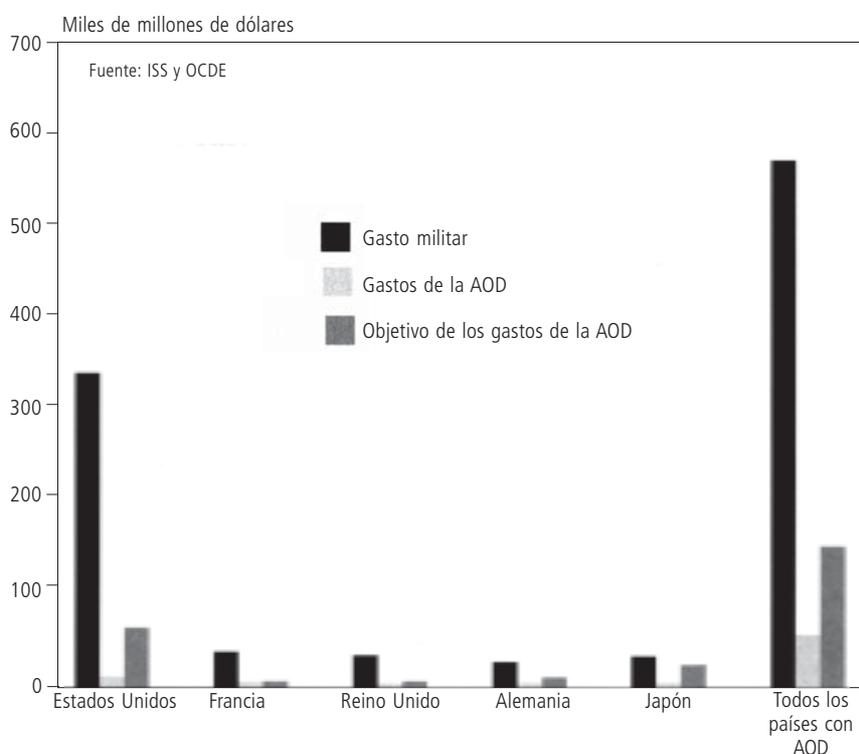


Gráfico 9-1. Gasto militar comparado con la ayuda oficial al desarrollo (AOD), países seleccionados y todos los donantes, 2003

entre las distintas políticas y ha servido de punto de partida para implicar a los diversos ministerios y la sociedad civil en la reorientación de las políticas de Suecia en base a un plan mundial para el desarrollo sostenible.⁴⁴

Pero incluso si en el año 2015 se alcanzasen los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en el mundo habría todavía 400 millones de personas desnutridas, 600 millones con ingresos de menos de un dólar diario y 1.200 millones sin mejoras de saneamiento. Y estamos muy lejos de lograr siquiera estos modestos objetivos. Para conseguirlo, los gobiernos tendrían que asumir compromisos muy firmes, y cumplirlos posteriormente.⁴⁵

Comprometiendo a la sociedad civil

Será más fácil construir un mundo pacífico y seguro si la sociedad civil participa en la tarea. Afortunadamente, la historia de los últimos 15 años demuestra que la sociedad civil —especialmente las ONG, un subgrupo dentro de las organizaciones civiles— está muy capacitada para desempeñar un papel relevante en la política mundial, y que incluso están a la cabeza de una amplia gama de cuestiones relacionadas con la seguridad. (Ver el cuadro 9-3.) La designación de Wangari Maathai, dirigente del movimiento Cinturón Verde de Kenya, como Premio Nobel de la Paz 2004 es un ejemplo alentador de la aceptación concedida a este tipo de líderes a nivel internacional, además de poner de relieve el vínculo entre el medio ambiente y los problemas de paz y seguridad. La creciente efectividad de la sociedad civil puede atribuirse a un serie de logros que refuerzan la capacidad de los grupos para el «trabajo en red» —quizás el término más emblemático de esta era de globalización. Tal vez lo más valioso que puede hacer la sociedad civil para ayudar a construir las bases de la paz sea seguir desarrollando su capacidad de colaboración eficaz y aplicar estas habilidades a temas de seguridad.⁴⁶

Los acontecimientos previos a la guerra de Iraq en 2003 ofrecieron un ejemplo muy significativo de la capacidad de la sociedad civil para superar las fronteras nacionales en asuntos de seguridad: el movimiento mundial contra la guerra, que originó las mayores manifestaciones de la historia. Durante el fin de semana del 15 de febrero de 2003, millones de personas se echaron a las calles en cientos de ciudades de todo el mundo para protestar contra la agresión que amenazaba a Iraq. Aunque no consiguiera impedir la guerra, el movimiento sí obtuvo algunos éxitos dignos de mención. La movilización simultánea de perso-

Cuadro 9-3. El ascenso de la sociedad civil

La importancia de la sociedad civil se ha visto reforzada a consecuencia de varias tendencias sociales de las últimas dos décadas. La transición a la democracia de multitud de países abrió muchos campos a la participación ciudadana y de organizaciones civiles, preparando el terreno. Desde los años ochenta, y especialmente desde la caída del Muro de Berlín, en decenas de países del Este de Europa, de Asia y de América Latina hubo una transición de gobiernos totalitarios a sistemas políticos con un mayor grado de libertad de opinión y de prensa —un logro esencial para revitalizar a la sociedad civil. Al mismo tiempo, algunas de las democracias europeas y americanas asentadas desde tiempo atrás empezaron a ceder a las organizaciones de la sociedad civil las responsabilidades que eludían los gobiernos y las empresas, desde la organización de comedores sociales hasta la puesta en práctica de proyectos de desarrollo internacional.

Las modernas tecnologías de comunicación, asequibles y de gran alcance, han ayudado a los movimientos ciudadanos a organizarse y a compartir la información, reforzando su papel como protagonistas políticos a medida que ampliaban su campo de actividad. Los ordenadores empezaron a ser relativamente baratos en los años ochenta, fáciles de transportar, descentralizados e interconectados, una combinación de características que ha multiplicado las oportunidades de trabajo en red de las organizaciones sociales y de personas a título individual. Especialmente la rápida evolución de internet ha mejorado mucho las posibilidades de ejercer una democracia participativa y de dirigirse directamente a los responsables de adoptar las decisiones.

Al mismo tiempo, se ha ido reconociendo progresivamente que problemas internacionales como el cambio climático y la competencia por el agua y por otros recursos son demasiado complicados para ser afrontados en solitario por un gobierno, o incluso un grupo de gobiernos. Los gobiernos y las empresas han empezado a comprender que la colaboración de una sociedad civil libre y con capacidad de decisión y de actuación podría ser muy eficaz para abordar algunos de los problemas más irresolubles de nuestros días.

El conjunto tan diverso de entidades sociales que conocemos como ONG hizo su aparición en este espacio político revitalizado. Generalmente, los fines de estas organizaciones tienen carácter público, abordan cuestiones de derechos humanos, protección ambiental, derechos de la mujer o atención sanitaria —a menudo desde una gran variedad de perspectivas políticas distintas. Normalmente, se considera a las ONG organizaciones flexibles, eficaces, pequeñas, cercanas a los ciudadanos y capaces de aunar la eficacia de acción de una empresa con la finalidad pública de un gobierno. Su crecimiento ha sido notable también en el ámbito internacional: el número de ONG internacionales ha pasado de 5.000 a casi 25.000 desde 1975 hasta el año 2000.

Esta combinación de tendencias históricas ha fortalecido de tal forma a este nuevo sector de la sociedad civil que un periodista del *New York Times* calificaba en 2003 a la opinión pública internacional como la «segunda superpotencia» del mundo —una potencia cuyas actividades son ignoradas por los dirigentes políticos, corriendo un riesgo político considerable.

Fuente: véase nota nº 46 final.

nas en todo el mundo ante un asunto crucial constituye un importante logro de la sociedad civil. Además, por primera vez desde la fundación de las Naciones Unidas, la opinión pública evitó que Estados Unidos consiguiera la mayoría de votos del Consejo de Seguridad en un tema considerado de vital importancia —a lo que contribuyó, por supuesto, el malestar de los estados miembros por el hecho de que no se hubiera permitido a los inspectores de la ONU terminar su trabajo. Envalentonado por las protestas públicas y por los resultados que señalaban que prácticamente en todos los países encuestados la mayoría de la población se oponía a la guerra, el Consejo de Seguridad se resistió a las presiones de Estados Unidos para que diera su autorización a la guerra. La negativa del Consejo a conceder su beneplácito fue a su vez un estímulo para los organizadores del movimiento contra la guerra para continuar con sus esfuerzos.⁴⁷

Las protestas contra la guerra se diferenciaron de las marchas por la paz del siglo XX en algunos aspectos que ponen de manifiesto la importancia de la colaboración que caracteriza hoy día las iniciativas de la sociedad civil. Es evidente que hubo una coordinación mundial, aunque las manifestaciones se organizaran principalmente a nivel local. En Estados Unidos, por ejemplo, surgió una nueva ONG, denominada Unidos por la Paz y la Justicia, para ayudar a coordinar las más de 70 manifestaciones de todo el país —y a publicitar las que se estaban realizando en otros países. Hasta ahora ninguna manifestación internacional por la paz había supuesto un grado de coordinación semejante —ni siquiera las de la Guerra de Vietnam en los años sesenta o las que se oponían a las armas nucleares durante los años ochenta.⁴⁸

Por otra parte, las protestas de febrero de 2003 fueron distintas porque se insertaban en un entramado más amplio de actividades de la sociedad civil, que se preocupa por muchos otros temas, además de la guerra. El origen de las protestas de aquel día fue, de hecho, un llamamiento a organizarse realizado durante una de las reuniones del Foro Social Europeo de noviembre de 2002, secundado posteriormente en el Foro Social Mundial de enero de 2003 —estos foros son encuentros de las organizaciones de la sociedad civil y de otros agentes sociales en los que se tratan temas económicos y sociales, principalmente. Además, algunos de los grupos que organizaron las marchas del 15 de febrero habían participado en los actos de protesta que hicieron fracasar la reunión de la Organización Mundial del Comercio en Seattle en 1999. La vinculación a una sociedad civil más amplia y activa a nivel mundial sugiere que las movilizaciones del 15 de febrero no fueron un simple arrebato de irritación ciudadana pasajero.⁴⁹

Es evidente que la capacidad de la sociedad civil para establecer las redes que organizan acontecimientos como los Foros Sociales regionales y mundiales ha ido desarrollándose de manera continuada durante más de una década. El Centro para el Estudio de la Gobernanza Global (Centre for the Study of Global Governance, CSGG) de Londres afirma que las reuniones de las organizaciones de la sociedad civil se han multiplicado de forma significativa en los últimos años: más de la tercera parte de los encuentros internacionales sobre paz, medio ambiente y otros temas relacionados con el desarrollo organizados desde 1988 por estos grupos han tenido lugar entre los años 2002 y 2003, en un período de 15 meses. Estos encuentros son, además, cada vez más sofisticados. Muchos de ellos son multitudinarios —en el 55% se reunieron más de 10.000 participantes—, y parece que cada vez están independizándose más de las reuniones gubernamentales oficiales, pues ya no se realizan necesariamente de forma paralela a ellas. Además de constituir un escenario ideal para la comunicación entre personas de todo el mundo, estas reuniones ofrecen una oportunidad excelente para establecer relaciones personales entre las redes: las organizaciones sociales encuestadas para el informe del CSGG señalaron el trabajo en red y la colaboración como sus objetivos principales.⁵⁰

Sin embargo, algunas de las virtudes de las movilizaciones y encuentros de las organizaciones sociales constituyen un arma de doble filo, recordando la necesidad de avanzar con cautela en la consolidación de logros anteriores. Para empezar, las energías de una ciudadanía muy movilizadas pueden ser de corta duración, por lo que deben ser utilizadas con prudencia. Quizá sea significativo que en la convocatoria internacional de manifestaciones contra la guerra de marzo de 2004, al cumplirse el primer aniversario del comienzo de la invasión de Iraq, la asistencia fuese mínima en comparación con las del año anterior, y tuvo poco o ningún impacto sobre la ocupación estadounidense de Iraq. Organizar con frecuencia movilizaciones a gran escala puede resultar difícil, y si se quiere conseguir el máximo efecto deberían, tal vez, ser utilizadas estratégicamente. Esta realidad obligará a los dirigentes mundiales de la sociedad civil a coordinarse para decidir cuándo deben convocar grandes movilizaciones internacionales.⁵¹

Por otra parte, el éxito de las organizaciones de la sociedad civil en la organización de reuniones con gran capacidad de convocatoria puede volverse en su contra, paradójicamente. El Foro Social Mundial ha crecido de forma impresionante —de 10.000 participantes en su primer encuentro en 2001 a 100.000 o incluso más en 2004. Estas cifras podrían dificultar una participación efectiva, convirtiendo estos foros

en meros encuentros para charlar. Concretamente, esto puede ser un peligro para el Foro Social Mundial, concebido en principio como un espacio donde articular distintos puntos de vista bajo el lema «otro mundo es posible», no para determinar una agenda de acción concreta. Actualmente, algunas personas que llevan mucho tiempo participando en este Foro, como Arundhati Roy, sugieren que en las reuniones deberían empezar a tratarse las posibles acciones de manera habitual.⁵²

Finalmente, conforme las movilizaciones públicas van logrando mayores éxitos, la sociedad civil debe estar preparada para hacer frente a las medidas que se van adoptando para disminuir su eficacia. Alegando preocupaciones de seguridad, por ejemplo, la ciudad de Nueva York hizo todo lo posible por minimizar el impacto de las marchas del 15 de febrero, desviando a los manifestantes de las rutas previstas e impidiéndoles pasar por delante de la sede de las Naciones Unidas. 18 meses más tarde, durante la Convención Republicana del verano de 2004, resultó evidente que la ciudad intentaba realizar una maniobra similar, modificando los recorridos de las manifestaciones organizadas y arrestando a miles de manifestantes sin apenas justificación legal. Si en un país con tan larga experiencia de protección legal de las protestas públicas se cometen este tipo de abusos, debemos ser conscientes de que el espacio de acción de la sociedad civil no está garantizado —sobre todo cuando es un derecho recién conquistado en muchos países.⁵³

Las nuevas tecnologías de la comunicación también están facilitando el trabajo en red de las organizaciones de la sociedad civil. La Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Terrestres (CIPMT) de los años noventa, por ejemplo, fue un esfuerzo conjunto de cientos de organizaciones, que se mantenían en contacto a través del correo electrónico y de internet. Los participantes en esta campaña concibieron, redactaron y recabaron apoyo gubernamental para El Tratado para la Prohibición de las Minas, que en octubre de 2004 había sido refrendado por 143 países —el primer tratado redactado y aprobado gracias, principalmente, al empeño de la sociedad civil. Este logro le valió a la Campaña contra las Minas Terrestres el Premio Nobel de la Paz en 1997. Podría decirse que el premio fue doblemente merecido: por el propio tratado, que constituye una promesa real de acabar con una de las principales secuelas que sufren las poblaciones civiles tras las guerras; y por la forma innovadora de trabajar del grupo, que consolida el papel de la sociedad civil como fuerza por la paz.⁵⁴

Otras organizaciones civiles están aprendiendo de los éxitos alcanzados por la Campaña contra las Minas gracias al trabajo en red. Hasta hace poco, por ejemplo, la investigación y la defensa contra las armas

biológicas eran temas restringidos casi exclusivamente a círculos de especialistas en Occidente, incluyendo pequeños grupos de científicos y académicos cuya información iba destinada a los políticos y no al público en general. Pero desde el año 2001, unas cuantas ONG —como el Sunshine Project en Alemania y Estados Unidos— intentan hacer que aumente el interés por este tema, dándole un nuevo enfoque que incluye el tratamiento de cuestiones sobre las que las organizaciones de la sociedad civil ya estaban trabajando, como biodiversidad y bioseguridad. Otro grupo, el Proyecto de Prevención de Armas Biológicas, está utilizando algunas de las herramientas del activismo social para promover la acción en temas relacionados con la guerra biológica. Este grupo ha establecido redes de grupos ciudadanos en Europa, Norteamérica y África, y dispone de una publicación informativa, *Bioweapons Monitor*, para ayudar al público a hacer un seguimiento de la aplicación de la Convención sobre Armas Biológicas. A través de portales de internet, del correo electrónico y de otras tecnologías modernas de comunicación, estas dos organizaciones están consiguiendo que el interés por las armas biológicas y químicas salga del ámbito científico, de los países industrializados occidentales y de la comunidad encargada tradicionalmente de la seguridad, llegando así a muchas más personas.⁵⁵

Otro ejemplo impresionante del uso de las nuevas tecnologías es la movilización ciudadana que obligó a dimitir al presidente filipino Joseph Estrada en enero de 2001. Los ciudadanos, escandalizados al enterarse de que el juicio por corrupción había sido suspendido indefinidamente, organizaron una protesta a través de los mensajes de móviles y ordenadores, reuniendo en cuestión de dos horas a unas 150.000 personas en el centro de Manila. Las protestas se prolongaron durante cuatro días, concentrando a tal número de gente que el presidente se vio forzado a dimitir.⁵⁶

Estos logros son sólo posibles, evidentemente, cuando se dispone de tecnología apropiada. Las organizaciones sociales de los países ricos podrían contribuir a garantizar que las organizaciones menos afortunadas sean igual de eficaces proporcionándoles las tecnologías necesarias. Un caso ejemplar de este tipo de colaboración es el trabajo de Witness (Testigo), una organización estadounidense sin ánimo de lucro creada en 1992 para proporcionar cámaras de video y la asistencia técnica y formación necesarios para el desarrollo de sistemas de información a organizaciones sociales de todo el mundo. Aprovechando el bajo coste y las mejoras de las cámaras de video portátiles y los equipos de edición de video de las últimas dos décadas, Witness se propuso ayudar a los movimientos sociales a que documentasen los abusos cometidos

contra las personas y el medio ambiente. En 2004, el grupo había colaborado con más de 200 organizaciones en proyectos en 50 países, consiguiendo varios logros impresionantes, como el cierre de un hospital mexicano de salud mental, que fue retransmitido en directo por una organización local gracias al apoyo de Witness. Asimismo, se cree que los videos de Witness fueron cruciales en la decisión del gobierno filipino de investigar el asesinato de activistas indígenas que defendían sus derechos ancestrales a la tierra.⁵⁷

Además de trabajar con otros agentes de la sociedad civil, las organizaciones ciudadanas colaboran con los gobiernos y la industria, generando experiencias muy valiosas para afrontar algunos de los problemas sociales más difíciles de resolver. El modelo tradicional de diplomacia internacional, donde las iniciativas en política transfronteriza eran asunto casi exclusivo de los gobiernos y de las instituciones internacionales (presionados a veces por los empresarios y sólo ocasionalmente por la sociedad civil) está dando paso a una nueva dinámica. La sociedad civil, los gobiernos y las empresas están estableciendo formas de colaboración asociadas —a menudo de carácter temporal y no jerárquicas— para tratar asuntos de interés común, como los problemas de paz y seguridad. Estas «redes globales de política pública» ofrecen a las ONG y a otras organizaciones de la sociedad civil una oportunidad sin precedentes de participar en la formulación de políticas. (Véase la tabla 9-3.)⁵⁸

Un ejemplo de esta nueva clase de colaboración es el Sistema de Certificación del Proceso de Kimberley, un acuerdo de cooperación entre gobiernos, organizaciones de la sociedad civil y empresas dedicadas al comercio de diamantes, que certifica que los diamantes exportados no son «diamantes de guerra» —gemas en bruto cuya venta generaba grandes ingresos que servían para financiar las guerras civiles de Angola, Sierra Leona, Liberia y otros países. El proceso de certificación de Kimberley se empezó a aplicar a principios de 2003, a raíz de que la Asamblea General de la ONU reclamase algún tipo de certificación para los diamantes, y actualmente cubre el 98% de las exportaciones mundiales. La industria, las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos participan en los grupos de trabajo que administran el sistema y controlan su funcionamiento.⁵⁹

Se ignora aún cuáles serán los resultados del Proceso de Kimberley. Sus detractores denuncian que los comerciantes de diamantes han tardado mucho en apoyar el sistema y garantizar que sus diamantes no son conflictivos. Sin embargo, esta iniciativa ha demostrado que está dispuesta a ser muy estricta con los gobiernos, con su decisión de expulsar de la organización al Gobierno de la República Democrática del

Tabla 9-3. Redes mundiales de políticas públicas seleccionadas

Nombre de la red	Socios seleccionados	Detalles
Todos Contra la Malaria (Roll Back Malaria)	Bayer Environmental Science, CORE, PNUMA, UNICEF, Banco Mundial OMS, gobiernos de Ghana, la India e Italia	El objetivo de esta iniciativa, puesta en marcha en 1998, es reducir a la mitad la carga de la malaria para 2010, por medio de un enfoque coordinado internacional.
Comisión Mundial de Represas	FAO, Agencia Internacional de la Energía, UICN, Transparency International, PNUMA, Banco Mundial, OMS	En 1998, la comisión comenzó dos años de consultas y de estudios sobre el papel que desempeñan los grandes embalses en el desarrollo. El informe final se hizo público en 2000, y en 2001 se creó el Proyecto sobre Desarrollo y Represas del PNUMA para difundir las conclusiones del informe.
Colaboración Mundial para las Aguas	Unión Europea, IFPRI, Universidad de Pekín, Agencia Internacional de Desarrollo de Suecia, PNUMA, Banco Mundial	Esta iniciativa de colaboración se estableció tras las conferencias de Dublín y de Río de Janeiro de 1992 para apoyar a los países en la gestión sostenible de sus recursos hídricos.
Programa de Arsenales de Pesticidas en África	Unión Africana, CropLife International, Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF), Red de Acción contra los Pesticidas-África, PNUMA, OMS, WWF	Esta colaboración entre múltiples socios se inició en 2000 con el objetivo de suprimir el arsenal de pesticidas obsoletos almacenados en África, eliminar los productos químicos orgánicos persistentes de acuerdo con las directrices internacionales, y evitar su acumulación futura.
Colaboración Aldea Global para la Energía	BP Solar, USAID, PNUMA, Winrock International y Banco Mundial	Presentada en 2002 en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo sostenible, esta colaboración pretende incrementar la comunicación entre inversores en el sector de la energía, empresarios y usuarios; desarrollar políticas energéticas para las aldeas; y proporcionar servicios energéticos modernos, como calefacción, refrigeración y cocina, a otros 400 millones de personas.

Fuente: ver nota n° 58 al final.

Congo en julio 2004, ante su incapacidad de justificar el origen de sus diamantes y de garantizar su legalidad. Esta decisión impide que el Congo exporte diamantes a cualquiera de los 43 países que comercian con diamantes y participan en el sistema de certificación.⁶⁰

Las redes de colaboración ente ONG, gobiernos y empresas son una gran esperanza para enfrentarse a los diversos aspectos de la seguridad, y los gobiernos e instituciones internacionales deberían fomentarlas. El respaldo proporcionado por la ONU a este tipo de iniciativas en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo sostenible de 2002 es un buen ejemplo del apoyo institucional que necesitan. En el encuentro de Johannesburgo se establecieron más de 100 grandes iniciativas de colaboración entre gobiernos, empresas y ONG para abordar temas que van desde la gestión del agua hasta la promoción de las energías renovables.⁶¹

Las instituciones internacionales también pueden apoyar indirectamente las redes transversales, colaborando con las organizaciones de la sociedad civil y avalando su legitimidad como posibles colaboradores de gobiernos y empresas. Durante la pasada década, el Banco Mundial ha consultado cada vez más a este tipo de organizaciones, y afirma que las organizaciones de la sociedad civil colaboraban, en 2002, en alrededor del 70% de sus proyectos: una mejora prometedora, comparada con el 50% de cinco años antes, que eleva de categoría a la sociedad civil.⁶²

La Organización de las Naciones Unidas también está tomando medidas para fomentar la participación de las ONG. Desde hace tiempo la sociedad civil ha participado en el trabajo social y económico de la ONU, especialmente en las conferencias más importantes y en la Comisión sobre Desarrollo sostenible a partir de la Cumbre de la Tierra en Río. El Consejo de Seguridad, sin embargo, ha estado históricamente vedado a cualquier intervención, exceptuando a las delegaciones oficiales de la ONU. Esta situación está empezando a cambiar lentamente, y el Consejo autoriza actualmente consultas oficiosas a puerta cerrada entre los delegados oficiales de los gobiernos y las ONG. Por otra parte, el secretario general Kofi Annan está estudiando reformas que podrían llevar a un mayor diálogo entre la sociedad civil y el Consejo de Seguridad, involucrando más a la sociedad civil en el trabajo de campo de la ONU y estableciendo un fondo especial para ayudar a las organizaciones de la sociedad civil, de los países en desarrollo, a mejorar su capacidad para colaborar eficazmente con las Naciones Unidas.⁶³

Quedan todavía muchos aspectos por resolver sobre la participación de la sociedad civil en estas redes creadas para la aplicación de políticas. Por ejemplo, entre los diversos agentes de la sociedad civil ¿qué organizaciones deben participar en este tipo de redes, y a quién corres-

ponde decidirlo? ¿hasta qué punto son representativas las organizaciones de la sociedad civil, si sus dirigentes rara vez son elegidos por la sociedad y ésta no puede exigirles responsabilidades? ¿qué tipo de controles serían necesarios para garantizar que las organizaciones no sean «compradas» por los gobiernos o las empresas con los que colaboran? Todas estas cuestiones, y otras muchas, tendrán que ir determinándose a medida que se consolida el trabajo en este tipo de redes. Sin embargo, es de esperar que el mismo espíritu de colaboración que caracteriza su funcionamiento ayude a resolver las cuestiones que vayan surgiendo durante el proceso.

Las instituciones con una gran influencia histórica en la formación de los valores de la sociedad también pueden respaldar los esfuerzos de estas redes relativamente nuevas y fluidas —tanto si se trata de colaboraciones puntuales como del trabajo más estable de las redes creadas para la aplicación de políticas. Concretamente, el sector de la enseñanza, los medios de comunicación y las iglesias tienen una situación privilegiada para ayudar a la sociedad a comprender los procesos políticos internacionales y cómo contribuir a crear sociedades más justas y pacíficas. Por supuesto, cada una de estas instituciones ha tenido sus episodios negros a lo largo de la historia. Las escuelas, los medios de comunicación y los centros de culto pueden ser tan eficaces llamando a los ciudadanos a las armas como conduciéndoles hacia la paz.

Al sistema educativo del siglo XX, por ejemplo, se le acusa —a pesar de todos sus logros— de haber formado ciudadanos y dirigentes que originaron el siglo más violento y dañino para el medio ambiente de toda la historia de la humanidad. Debemos recordar, además, que los dirigentes de algunas de las civilizaciones más duraderas de las que tenemos constancia no recibían ningún tipo de enseñanza reglada como la que tenemos hoy día. Aun así, las escuelas podrían ayudar a formar «ciudadanos mundiales», que se sientan vinculados con las personas y los problemas de otros lugares, que se rebelen contra los problemas de injusticia del mundo, y que comprendan que el medio ambiente es un elemento esencial para su bienestar y que, por tanto, debe ser protegido. Alcanzar un sistema educativo como éste es uno de los mayores retos del siglo XXI.

A su vez, los medios de comunicación —televisión, radio, periódicos, libros, música e internet, entre otros— podrían considerarse un sistema educativo paralelo, dada la amplitud de su alcance y su poderosa capacidad para moldear la visión del mundo. El 41% de los norteamericanos reconocía, en marzo de 2003, que su opinión sobre la guerra de Iraq estaba influenciada principalmente por los medios de comuni-

cación, según un sondeo del Pew Research Center. Unos medios de comunicación que ampliaran la visión de los ciudadanos, ofreciendo distintas perspectivas de las grandes cuestiones sociales, y con una menor dependencia en la publicidad que les mantiene, podrían influir de forma importante en los valores de la sociedad, sensibilizándola con las necesidades de un mundo globalizado y con fuertes presiones ambientales y sociales.⁶⁴

La influencia de las religiones sobre las cosmovisiones, por último, es muy importante, y se dirige, con frecuencia, a lo más profundo de la conciencia humana a través de rituales, enseñanzas sagradas y preceptos morales. Este poder ha sido utilizado de forma extraordinariamente constructiva, aunque en ocasiones haya sido empleado también violentamente con fines represivos. Numerosas iniciativas sociales han estado lideradas o muy influenciadas por personas u organizaciones relacionadas con la religión. Cabe citar, entre otros, el movimiento por la independencia de la India de Gandhi, la lucha por los derechos civiles en EE UU, el boicot mundial a la lactancia artificial en los años setenta, el movimiento antinuclear de los ochenta y la campaña por la reconversión de la deuda de los países en desarrollo en los noventa. La colaboración de grupos religiosos para la resolución de conflictos, como las iniciativas de la Fundación Interreligiosa para la Paz de Sri Lanka —un grupo de budistas, cristianos, musulmanes, hindúes y bahaís que trabajan por la paz en esta nación isleña— constituye una esperanza de que los grupos religiosos puedan unir su capacidad de influencia por la causa de la paz.⁶⁵

Si aprovechamos el poder de las distintas tradiciones religiosas del mundo para cambiar el panorama de la serie de crisis a las que se enfrenta hoy la humanidad —especialmente las guerras, las desigualdades y la destrucción del medio ambiente— podemos cambiar radicalmente el curso de los acontecimientos de este nuevo siglo.

Este nuevo enfoque de tres instituciones tan influyentes contribuiría significativamente a afianzar un sector civil ya de por sí fortalecido y lleno de energía. Favorecería, además, la reforma de las instituciones internacionales y el logro de los objetivos sociales, económicos y ambientales respaldados por la Asamblea del Milenio y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo sostenible. Es probable que una ciudadanía global, solidaria con los más pobres del mundo y responsable con el planeta que nos mantiene a todos, no sólo apoyase las nuevas iniciativas políticas sino que exigiría su cumplimiento.