

EL GRADO CERO DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS. UN ANÁLISIS POLÍTICO-CULTURAL

ANDRÉS ORDÓÑEZ

EL NUEVO ESCENARIO GLOBAL

UNA VEZ EXTINTA LA CONFRONTACIÓN ESTE-OESTE, la comunidad internacional vive la readequación de los equilibrios de poder, así como una redefinición de los ámbitos de confrontación. El esquema bipolar característico del periodo posbélico está siendo remplazado por otro de carácter multipolar en lo político y económico, y en lo militar, por la supremacía incontestable de Estados Unidos. En este marco se ubican los principales fenómenos por los que atraviesa la vida internacional contemporánea: en lo que toca a la economía, la conformación de bloques geográficos cuyas cabezas más evidentes son Estados Unidos en América, Alemania en Europa y Japón en el Pacífico; y en cuanto a la política, la explosión de múltiples crisis secesionistas que tienen como denominador común el enarbolamiento de banderas étnicas y religiosas.

A esta situación inédita se agrega la aparición de nuevos actores en la vida internacional, como las empresas transnacionales, con sus cadenas globales de producción, y el surgimiento de nuevos dominios internacionales de creciente significación como, por ejemplo, el llamado "espacio cibernético", generado por el desarrollo de la informática: un espacio virtual de alcance universal, escenario de transacciones académicas, financieras, comerciales y políticas.¹ Esta nueva circunstancia mundial permite considerar, incluso, que a largo plazo la dinámica de

¹ Véase "Autopistas de la información", *Temas de Nuestra Época*, suplemento de *El País*, núm. 331, 21 de julio de 1994; Roberto Bissio, "Cyberspace et démocratie", y Car-

los procesos de integración global termine por hacer del Estado-nación una forma de organización de la actividad social y económica si no obsoleta, por lo menos disfuncional, en un mundo donde se generan fronteras económicas que, en el contexto de la economía globalizada, pueden conformar lo que Kenichi Ohmae ha llamado "Estado-región", es decir, zonas económicas que, ubicadas en las fronteras de un país, o bien sobre fronteras políticas existentes, tienden a vincularse en primera instancia a la economía global, pues las características que las definen están determinadas por las exigencias de esa economía. Ejemplos de ello serían la región del norte de Italia, Cataluña en España, Alsacia-Lorena en Francia, Baden-Württemberg en Alemania y, en el caso de las que encabalgan fronteras políticas existentes, las zonas de Tijuana-San Diego y Hong Kong-sur de China.²

Ante la perspectiva de cambios de tal magnitud, la comunidad internacional se ve forzada a reconceptualizar las formas, medios y mecanismos que hoy hacen viable la convivencia entre las naciones. No sólo la estructura de los organismos multilaterales y su funcionamiento están en proceso de revisión y redefinición, también lo están las categorías fundacionales de los mismos. Esta tarea es colosal e implica en su núcleo el desplazamiento de la nueva confrontación característica del mundo posbipolar hacia coordenadas norte-sur, pues es insoslayable que paralelamente a los procesos de globalización económica e informática corre una cada vez mayor polarización de la riqueza.

Estructuras y conceptos detentaron una función precisa en el mundo de la guerra fría. Hoy, una vez superada, se deben reencauzar. El significado categórico de palabras como democracia, soberanía, auto-

los Alberto Afonso, "Au service de la société civile. Reseaux électroniques et action politique", ambos en *Le Monde Diplomatique*, julio de 1994, pp. 16 y 17.

² "Region states tend to have between five million and 20 million people. The range is broad, but the extremes are clear: not half a million, not 50 or 100 million. A region state must be small enough for its citizens to share certain economic and consumer interests but adequate size to justify the infrastructure—communication and transportation links and quality professional services—necessary to participate economically on a global scale.

"(...) region states are not defined by their economies of scale in production (which, after all, can be leveraged from a base of any size through any exports to the rest of the world) but rather by their having reached efficient economies of scale in their consumption, infrastructure and professional services. (...)

"Where true economies of service exist, religious, ethnic, and racial distinctions are not important (...) because commercial prosperity creates sufficient affluence for all. Nor are ethnic differences a source of concern for potential investors looking for consumers." Kenichi Ohmae, "The Rise of the Region State", *Foreign Affairs*, primavera de 1993, pp. 78-87.

determinación, etc., difícilmente puede ser entendido de igual manera por las sociedades posmodernas que por las premodernas. Lo mismo sucede con la función y el funcionamiento de los organismos multilaterales como la Organización de las Naciones Unidas, más aún cuando es evidente una preocupante tendencia a la agudización del deterioro de las condiciones de vida de poco más de las cuatro quintas partes de la población mundial. Baste recordar que en 1989 los 21 países más ricos, con sólo 15% de la población total del planeta, acumulaban 82% del producto mundial, mientras que 78% de la población del mundo (cuatro mil millones de seres humanos) debía contentarse con 18% del mismo producto.³

EL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS Y SU CIRCUNSTANCIA ORIGINAL

En su primer artículo, la Carta de las Naciones Unidas establece como propósitos fundamentales de la Organización: 1) mantener la paz y la seguridad internacionales; 2) fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto a la igualdad de derechos y a la libre determinación de los pueblos; 3) realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, y 4) servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes.⁴ La belleza de estos principios no está a discusión; sí, en cambio, su efectividad, pues la evidencia histórica, especialmente, la económica, a lo largo de los últimos casi 50 años, da cuenta de una cadena de episodios bélicos donde no ha sido excepcional la falta de respeto a la autodeterminación, un creciente abismo entre los países pobres y los ricos y una injusticia operante en el seno mismo de la Organización, en la cual cinco países han usufructuado el poder materializado en la capacidad de veto. La razón de esta circunstancia es clara: la Organización de las Naciones Unidas nació como un aparato de seguridad a instancias y bajo el dominio de las potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial, con el agravante de que, si bien su antecesora inmediata, la Liga de las Naciones, ya presentaba una fuer-

³ Ignacio Senillosa *et al.*, *Pobreza, desarrollo y medio ambiente*, Barcelona, Deriva Editorial, 1992, p. 25.

⁴ *Op. cit.*, en Edmund Jan Osmańczyk, *Enciclopedia mundial de relaciones internacionales y Naciones Unidas*, México-Madrid-Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1976, p. 196.

te proclividad hacia el predominio de las potencias, la ONU convirtió esta tendencia en realidad merced a tres características que se desprenden de su Carta: la incapacidad de la Asamblea General para adoptar decisiones en asuntos políticos, la limitación del requerimiento de unanimidad de los miembros del Consejo de Seguridad y el derecho al uso del veto por los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad.⁵

La Asamblea de la Liga de las Naciones, en comparación con la Asamblea General de la ONU, se encontraba más cerca de un parlamento internacional, toda vez que gozaba de la capacidad para actuar por sí sola o con el Consejo de la Liga. En el caso de la ONU, la Asamblea General sólo puede efectuar recomendaciones a las partes en conflicto o al Consejo de Seguridad.⁶ Así las cosas, el equilibrio de poderes existente entre la Asamblea y el Consejo de la Liga de las Naciones Unidas, ambos órganos con capacidad de decisión, se pierde en la Organización de las Naciones Unidas con una Asamblea General con capacidades *recomendativas* y un Consejo de Seguridad con capacidades decisivas. Como lo señala Hans J. Morgenthau en su libro clásico *La política entre las naciones*:

El vicio de este esquema no reside en el predominio de las grandes potencias, ya que ellas también predominaban en la Santa Alianza y en la Liga de las Naciones. (...) La Santa Alianza fue francamente un gobierno internacional de las grandes potencias. La Liga de las Naciones fue también un gobierno internacional de las grandes potencias, pero con el consentimiento de todas las naciones miembros, cada una de las cuales, en virtud del principio de unanimidad y exceptuando el artículo 15, párrafo 10,⁷ del Pacto, podía impedir la acción de aquel gobierno internacional. Naciones Unidas es un gobierno internacional de grandes potencias que se parece en su disposición constitucional a la Santa Alianza y en sus pretensiones a la Liga de las Naciones. Lo que caracteriza a las disposicio-

⁵ Cf. Hans J. Morgenthau, *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1986, p. 550.

⁶ Cf. *Carta de la ONU*, cap. Funciones y Poderes, arts. 10-14.

⁷ "10. En todo asunto sometido a la Asamblea, las disposiciones del presente artículo y del art. 12 relativas a la acción y a los poderes del Consejo, serán igualmente aplicables a la acción y a los poderes de la Asamblea. Queda entendido que todo dictamen emitido por la Asamblea, con la aprobación de los representantes de los miembros de la Sociedad representados en el Consejo y de una mayoría de los demás miembros de la sociedad, con excepción en cada caso de los representantes de las partes, tendrá el mismo efecto que un dictamen del Consejo aprobado por la totalidad de sus miembros, salvo los representantes de las partes". *Pacto de la Sociedad de Naciones*, en E. J. Osmańczyk, *op. cit.*, pp. 838-840.

nes constitucionales de las Naciones Unidas es el contraste entre las pretensiones y la realidad constitucional, entre las expectativas democráticas suscitadas por las palabras de la Carta y el desempeño autocrático que implica la actual distribución de funciones.⁸

Este rasgo poco democrático es aún más obvio si se atiende al hecho de que ya se había decidido la estructura de conjunto del sistema de las Naciones Unidas al momento de la aprobación de la Carta. Desde 1944 se habían creado el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, de manera que desde el momento en que las decisiones sobre la moneda, el crédito y los problemas técnicos no estaban previstas para ser tomadas en la ONU propiamente, la efectividad de órganos como la Asamblea General o el Consejo Económico y Social estaba en tela de duda.⁹

LAS NACIONES UNIDAS COMO VOLUNTAD Y REPRESENTACIÓN

El universo axiológico del sistema de Naciones Unidas es congruente también con el escenario que planteaba el mundo de la segunda posguerra. Paz y seguridad internacionales, igualdad de derechos, libre determinación de los pueblos, cooperación internacional para la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, respeto a los derechos humanos, etc., todos ellos principios nobles y justos en sí mismos, desempeñaron igualmente una función ideológica precisa en el marco de la doctrina de la contención. Para apreciar mejor este punto conviene recordar que el llamado *fin de siècle*, junto con las profundas transformaciones culturales, trajo consigo severos cambios políticos, entre ellos, la división política del mundo resultante de los estira y afloja de las potencias imperiales europeas, de acuerdo con sus necesidades administrativas o diplomáticas. El *statu quo* que el siglo XX encontró en sus inicios consistía de hecho en una división política del mundo que en modo alguno correspondía a la realidad étnica, económica ni mucho menos cultural sobre la cual se practicó.¹⁰ Esta herencia decimonónica encontró su continuación, y, aún más su renovación, en el siglo XX y ya no solamente en lo que tocó al mundo

⁸ H. J. Morgenthau, *op. cit.*, pp. 550-551.

⁹ Cf. Mauric Bertrand, "Une organization perimée", *Le Monde des Débats*, núm. 21, julio-agosto de 1994.

¹⁰ Cf. James Joll, *Europe since 1870. An International History*, "Imperialism", cap. 4, Harmondsworth, Penguin Books, 1983, pp. 78-111.

“periférico”, sino a los territorios de las propias metrópolis, primero al término de la conflagración 1914-1918 y, después, al fin de la Segunda Guerra Mundial. Las potencias de la segunda posguerra, es decir, las de la guerra fría, practicaron también la división artificial de los territorios y la defensa a ultranza de esa división —la evidencia cotidiana me ahorra abundar a este respecto—, de modo que principios como el de la autodeterminación, la no intervención, la democracia o la cooperación internacional cumplieron un papel ideológico clave en la conquista y defensa de los territorios abrogados por uno y otro bandos contendientes. Durante la guerra fría la situación política en algunos Estados llevó a la imposición de un grupo étnico-nacional sobre otro u otros. La situación imperante impuso lealtades o, por lo menos, obediencia a principios y doctrinas que desembocaron en la constitución de Estados cuyos gobiernos pudieron haber tenido legitimidad a ojos de la comunidad internacional, pero no a los del pueblo que vivía bajo su poder. Sin embargo, así como la estabilidad de las fronteras fue un asunto de fundamental importancia estratégica para las potencias en pugna, durante los últimos 45 años lo fue también la no injerencia (se entiende que del adversario) en los asuntos internos de los Estados de la propia órbita.

¿Qué es lo que ha cambiado al término de la guerra fría? Esencialmente las mutaciones han ocurrido en virtud de la extinción del peligro de confrontación entre los bloques, simplemente porque uno de ellos se disolvió. Esta circunstancia ha determinado que regiones antes consideradas como de estrategia vital hoy ya no lo sean y que, en consecuencia, las trabas que detenían poderosas tendencias volcadas sobre sí mismas se hayan roto, con los consiguientes conflictos regionales. Es en este retruque histórico que entran en crisis los principios que normaron ideológicamente la convivencia internacional durante la guerra fría. La desaparición de la necesidad de mantener rígidamente el *statu quo* de las fronteras y el disparo de las tendencias políticas centrífugas aludidas líneas arriba favorecieron la proliferación de los procesos secesionistas —que sin duda corresponden más genuinamente a la realidad geográfica, étnica y cultural del mundo— y produjeron una escalada en la atomización de los Estados que, como el yugoslavo o el soviético, estaban constituidos por una diversidad de etnias. Esta circunstancia trae consigo diversas consecuencias. Entre las positivas tenemos la posibilidad de que conflictos añejos encuentren vía de solución; tal sería el caso del conflicto palestino-israelí¹¹ y el del enfrentamiento racial en

¹¹ Quede claro que me refiero específicamente al conflicto palestino-israelí, el cual constituye sólo un componente del más amplio conflicto árabe-israelí.

África del Sur. Entre las consecuencias no tan positivas se cuentan los conflictos bélicos desatados en algunas de las repúblicas exsoviéticas, el de la antigua Yugoslavia y la gama de situaciones dramáticas que hoy viven en pocos países africanos.

Esta epidemia de secesiones y guerras civiles amparadas en el derecho a la autodeterminación y la soberanía ha provocado que, de la noche a la mañana, esos valores se conviertan en un factor potencial de desestabilización y, por lo tanto, atentatorio a la seguridad internacional en el marco de un mundo cada vez más integrado y sembrado de armas nucleares de hecho al garete, pero fundamentalmente –y he ahí el *quid* de la cuestión– porque los conflictos de este tipo, generados por el desgajamiento del bloque socialista, se encuentran ubicados literalmente en el traspatio de las grandes potencias. En estas condiciones surge la pregunta: ¿hasta dónde es conveniente el alcance de la autodeterminación y en qué medida la no intervención puede seguir desempeñando un papel ideológico redituable para las potencias? En otras palabras: ¿cuáles son los términos del intercambio entre las potencias y la Organización de las Naciones Unidas en el nuevo contexto que plantea el fin de la guerra fría? La respuesta se cifra en las palabras *humanitarian interventionism*.

En un libro de lucidez meridiana, el profesor Gilles Lipovetsky, de la Universidad de Grenoble, establece las circunstancias que determinan la nueva cultura popular en las sociedades desarrolladas y sus características. Entre estas últimas destaca la aparición de una nueva forma de lealtad social a partir de la preservación a ultranza de la individualidad. En la actualidad, en cualquier esfera de la vida en esas sociedades, en la política, la moral o la economía se anteponen los derechos soberanos del individuo. De tal suerte que el emplazamiento del hombre del mundo desarrollado y sus manifestaciones revisten una nueva manera de ser y de estar, a partir de la salvaguarda a ultranza de la integridad subjetiva del individuo enfocada al bienestar particular.¹² Tal es el sustrato ideológico que radica en la base de la cruzada liberal encarnada en el nuevo intervencionismo practicado en pro de –en palabras de Boutros Boutros-Ghali– *support for the transformation of deficient national structures and capabilities, and for the strengthening of democratic institutions*.¹³

Como se desprende de las palabras del secretario general de la ONU, la relación entre las potencias, comenzando por Estados Unidos,

¹² Gilles Lipovetsky, *Le crépuscule du devoir. L'éthique indolore des nouveaux temps démocratiques*, París, Gallimard, 1994.

¹³ Citado en Michael Mandelbaum, "The reluctance to intervene", *Foreign Policy*, núm. 95, verano de 1994, pp. 3-18.

y la Organización dependerá del grado en que ésta garantice la continuidad del proyecto histórico y cultural de Occidente –y al decir Occidente incluyo también a Rusia. Para las potencias, el principio de *soberanía* ha dejado de ser un instrumento necesario para el establecimiento del orden mundial. Para el universo ideológico que supone la cultura del moralismo individualista de la posguerra fría, la defensa de los que eventualmente se consideren “los oprimidos” ameritará la intervención de los nuevos cruzados del liberalismo globalizante por encima de fronteras y documentos. Huelga decir que en la determinación de quiénes son y quiénes no son oprimidos, los medios de comunicación y en especial algunos tan poderosos como la Cable News Network (CNN) serán decisivos. En este punto es necesario agregar al carácter problemático que, desde la perspectiva de las potencias, reviste la convivencia de principios como los de no intervención y autodeterminación, la contradicción que implica, en el marco de la nueva política intervencionista en formación y también desde el mirador de los poderosos, la imposible simultaneidad entre no intervención y defensa de los derechos del hombre.

En lo que se refiere a la capacidad estructural de las Naciones Unidas para regir el desarrollo de la situación internacional en curso, hay poco que decir más allá de que sus limitaciones son manifiestas. La Organización, en virtud de lo establecido en el capítulo VII, artículo 43, fracción I de la Carta,¹⁴ carece de medios propios para intervenir y, por lo mismo, depende de las potencias que integran el Consejo de Seguridad, tanto para decidir la conveniencia o no de intervenir como para ponerla en práctica. A este estado de cosas se suma otro más que se desprende de las palabras del secretario general Boutros-Ghali: la Organización de las Naciones Unidas se asume como garante de la visión occidental del mundo, al identificar los valores de Occidente con la mejor realización del ser humano, lo cual es en sí una contradicción en el momento en que el mundo asiste a la explosión de las singularidades culturales que han hecho posible el fin de la guerra fría y el desarrollo de los medios de comunicación.

Ya sea en los casos en que las partes en conflicto han solicitado la intervención de las Naciones Unidas –y que, además, han sido en los

¹⁴ “Todos los miembros de las Naciones Unidas, con el fin de contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, se comprometen a poner a disposición del Consejo de Seguridad, cuando éste lo solicite y de conformidad con un convenio especial o con convenios especiales, las fuerzas armadas, la ayuda y las facilidades, incluso el derecho de paso, que sean necesarias para el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales.” *Loc. cit.*, en E. J. Osmańczyk, *op. cit.*, p. 199.

que la Organización ha salido mejor librada— como Chipre, Haití (antes de Aristide) o Angola, o las ocasiones en que los contendientes no parecen dispuestos a cumplir con los términos convenidos, como ha ocurrido en Bosnia, el común denominador es la virtual pulverización del Estado. El profesor Mandelbaum tiene razón cuando apunta que la Organización de las Naciones Unidas tiene escasa experiencia en el oficio de construir estados, no así las potencias, que tuvieron éxito en esa empresa durante el siglo pasado.¹⁵ En el mejor de los casos, puede aprobar las misiones de paz o las intervenciones humanitarias, cuyos motivos en el fondo no difieren tanto como sus designaciones harían pensar; sin embargo, estas empresas sólo pueden realizarse por los estados como tales y son las potencias, aquí, de nuevo, comenzando por Estados Unidos, las únicas con la capacidad logística para llevar a cabo una tarea de semejante magnitud. Pero paralelamente a estos motivos de carácter práctico, subyace otro de orden histórico y cultural, pues existe una lógica en el hecho de que sean las potencias las encargadas de —nuevamente habla Boutros Boutros-Ghali— “apoyar la transformación de estructuras nacionales deficientes y fortalecer las instituciones democráticas”: tanto las estructuras como las instituciones a las que se refiere el secretario general de las Naciones Unidas sólo pueden responder a los patrones occidentales.

¿UN SISTEMA MULTILATERAL EN TRANSFORMACIÓN?

Una vez aclarados los orígenes profundos de la situación actual del sistema de las Naciones Unidas, la pregunta obligada es ¿qué puede esperar el resto de la comunidad internacional de este foro con medio siglo de existencia y en un contexto por demás diferente del que le dio origen? Puesto de otro modo, ¿cuáles son, para los países en desarrollo, los términos deseables de sus intercambios con la ONU?

A lo largo de la guerra fría, los conflictos regionales fueron cómodamente circunscritos a los límites de la rivalidad este-oeste. Factores como la falta de desarrollo económico y social que influyeron en el conflicto centroamericano a lo largo de la década de los ochenta, fue-

¹⁵ “Many of the functioning states outside Europe were built under Western imperial tutelage. In the greatest of all imperial possessions, India, the British laid the foundations of a modern state. They created a single administrative structure embracing the disparate linguistic groups of the subcontinent and bequeathed to its people a superior system of railways, a civil service of high quality, and a democratic tradition on the basis of which India has been governed for almost five decades”. M. Mandelbaum, *op. cit.*

ron estratégicamente soslayados por los artífices de la política exterior de los países poderosos, y mejor ni hablar del papel que desempeñó el factor cultural en el análisis político de esa era.¹⁶ El fin de la confrontación este-oeste ha desnudado la relevancia de las culturas locales en la génesis y el desarrollo de los conflictos regionales. Sin embargo, se pretende imponer otra vez el esquema de la cultura dominante en los mecanismos de contención de la epidemia secesionista.

La cuestión de lo que hoy se designa como la conformación del nuevo orden mundial no deja de revestir cierta ironía. ¿El orden de quién? ¿Para quién? Desde el punto de vista de los ordenados, es decir, de las sociedades en desarrollo, ¿cuándo comenzó el desorden? Existe en el fondo de la nueva situación un enfrentamiento de perspectivas culturales que pone de manifiesto el desplazamiento del antiguo eje de confrontación del ámbito político-económico al terreno político-cultural.¹⁷ La discusión sobre la restructuración de la Organización y la propia agenda de las Naciones Unidas ofrece un microcosmos inmejorable para apreciar este fenómeno. La discusión sustantiva implica la redefinición del marco de valores de la convivencia política que, en última instancia, desembocará en el predominio de una determinada concepción de la realidad.

Democracia, medio ambiente, derechos humanos, propiedad intelectual, narcotráfico, movimientos migratorios, constituyen una legítima agenda de discusión. Sin embargo, se ha escatimado atención a temas inmarcesibles como el de la transferencia tecnológica, la cooperación para el desarrollo y, en fin, el de la pobreza extrema. Democracia, sí, pero en el contexto del desarrollo social, histórico y cultural de cada pueblo, no como esquema exportable y susceptible de imposición. Medio ambiente, sí, pero en el marco de la corresponsabilidad respecto de quienes han arrasado la naturaleza desde hace siglos y que actualmente consumen 90% de los energéticos que produce el mundo cada año. Derechos humanos, sí, pero no como instrumento de poder para la

¹⁶ El caso del conflicto centroamericano en las décadas de los setenta y ochenta ofrece un ejemplo excelente. Precisamente la consideración del origen de la problemática extramuros de la confrontación este-oeste constituyó la esencia de la posición mexicana ante esta crisis. La cancillería mexicana ha publicado numerosos documentos al respecto. Confróntese, por ejemplo, *Relación de Contadora*, México, SRE-FCE, 1988.

¹⁷ No es descabellado pensar que las dramáticas situaciones que se viven hoy día en Ruanda, Somalia, Angola, Camboya, etc., no son sino resultado de la cruzada civilizadora de los imperios europeos que aniquilaron las formas autóctonas de organización social y productiva con objeto de imponer la civilización. Cien o 150 años después, el desinterés por esas regiones es manifiesto, igual que lo es la inviabilidad de los territorios con poblaciones desarraigadas culturalmente y desprotegidas tecnológicamente.

presión política. Lucha contra el narcotráfico, sí, pero en correspondencia con el combate al consumismo y el pleno respeto a las culturas locales. Propiedad intelectual, sí, pero con justicia para las tecnologías milenarias que hoy se pretende usufructuar. Control de flujos migratorios, sí, pero no para beneficio exclusivo de fortalezas integradas como islas de abundancia en un mar de miseria.

En su quincuagésimo aniversario la Organización de las Naciones Unidas merece un reajuste en diferentes aspectos: en lo conceptual, en lo estructural y en lo práctico, todo ello sobre la base de una auténtica corresponsabilidad entre las potencias y los países en desarrollo. ¿Qué posibilidades existen de que esto pueda suceder?

En lo conceptual, los principios *per se* enunciados en el artículo 1º de la Carta de San Francisco, aun cuando han devenido problemáticos desde la perspectiva de los poderosos, mantienen su vigencia y validez a ojos de las naciones menos favorecidas. Entre ellas, hay algunas que lo tienen muy claro, como México y Colombia; y otras, como Argentina, que prefieren bailar sin más al son que las potencias tocan. Este forcejeo conceptual se materializa en los temas que constituyen la agenda de la Organización, como ha quedado establecido líneas arriba. Acaso Stephen John Stedman tenga razón al sugerir que los primeros años de la última década del siglo XX serán comparados por el historiador del futuro con los primeros años de la segunda posguerra, cuando se concibió la doctrina de la contención.¹⁸ La diferencia estriba en que los mismos que antes contenían son hoy los que deberán ser contenidos. Y así como la doctrina de la contención se generó y fue posible gracias a la otredad encarnada en el comunismo, actualmente el mundo cultural al cual responde la doctrina del *new interventionism* genera con urgencia un nuevo medio de contraste al cual endosar la amenaza a los valores de la civilización por excelencia. La elaboración del nuevo enemigo es una tarea de proporciones magníficas, pues además de que la otredad global posterior a la guerra fría es en sí misma una poderosa dispersión de particularidades sin unidad económica, política, lingüística, geográfica, étnica ni religiosa, esta diversidad participa de rasgos clara, profunda e inobjetablemente occidentales. Por lo pronto, la palabra *sur* designa esa diversidad que se perfila como medio de contraste para la nueva occidentalidad posbipolar y transnacionalizada. El Sur es el nuevo demonio en elaboración que con certeza deberá ser contenido para el bien de

¹⁸ Cf. S.J. Stedman, "The New Interventionists", *Foreign Affairs, America and the World 1992/93*, vol. 72, núm. 1, pp. 1-16.

las impolutas fortalezas integradas e informatizadas de la naciente era multipolar.¹⁹

En lo estructural la contienda se refleja, por un lado, en la discusión en curso sobre las reformas a la Organización de las Naciones Unidas y, por otro, en la elaboración de una normatividad relativa a la utilización de las operaciones para el mantenimiento de la paz. En lo que toca a la reforma de la Organización, destaca la necesidad de equilibrar las capacidades de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad, así como la adecuación de este último a la realidad internacional de la posguerra fría. Si en 1945 la Organización estaba integrada por 51 países, hoy son 184. Ello plantea la necesidad de duplicar, por lo menos, el número de asientos del Consejo. Idealmente, éste debe actuar por mandato de los países que han delegado en él sus facultades y, en consecuencia, con absoluta legitimidad y transparencia, pues la transparencia en los métodos de trabajo del Consejo devolverá a la Asamblea General la primacía que se deriva de su universalidad. De otra parte, el Consejo de Seguridad debe ser un foro auténticamente democrático y plural, y eso no será posible en tanto persista el derecho de veto y se soslayen las particularidades culturales y sus manifestaciones políticas.

En cuanto a las operaciones para el mantenimiento de la paz, éstas se revelan cada vez con menor pudor como la manifestación santificada de la doctrina del *new interventionism*. Países con una larga tradición de respeto a los principios de la Carta de San Francisco, como México, estiman que no se trata sólo de poner a disposición del Consejo contingentes militares para que puedan realizarse dichas operaciones, sino de no olvidar que el recurso de la intervención es el último que debe ser utilizado: sólo hasta agotar las opciones por la vía pacífica a las que obliga la Carta, no antes. El único modo de preservar el principio de autodeterminación es que antes de que el Consejo de Seguridad decida una operación para el mantenimiento de la paz, todas las partes en conflicto hayan expresado su consentimiento. Adicionalmente, los casos azules deben tener ámbitos de acción claramente delimitados. La ampliación *in situ* del carácter de la actuación de los integrantes de estas fuerzas favorece que sus competencias se confundan con otras acciones colectivas que encuentran su fundamento en las medidas coercitivas del capítulo VII de la Carta.

Ahora bien, ¿hasta dónde es posible que demandas como las anteriormente enunciadas, expresadas por México en la Asamblea General

¹⁹ J.Ch. Rufin, *L'empire et les nouveaux barbares. Rupture Nord-Sud*, París, Jean-Claude Lattès, 1991.

de 1993,²⁰ sean satisfechas? Eso dependerá del consenso que se pueda lograr entre las naciones, pero fundamentalmente de la disposición y capacidad real de las potencias para encontrar una opción frente a la doctrina del *new interventionism*. El asunto se antoja complicado, pues el punto cordial de la buena o mala voluntad de las potencias radica, primero, en el lugar que ocupan las fuerzas armadas en la economía de los países poderosos, como ente generador de productos, tecnologías e incluso servicios y también como consumidor de los mismos; y segundo, en la utilidad política que pueda revestir el recurso militar en el nuevo contexto de la posguerra fría.

En cuanto al primer punto, el lugar de las fuerzas armadas en la economía de las potencias, baste destacar que las cinco naciones que gozan de permanencia en el Consejo de Seguridad y que disfrutan de la capacidad de veto son, hoy por hoy, las principales exportadoras de armamento.²¹ En lo que toca a lo segundo, el hecho de que las Naciones Unidas dependan de las potencias puede significar que, en cierto momento, éstas puedan prescindir de las Naciones Unidas. En este sentido, el caso bosnio resulta ilustrativo. Para poner un ultimátum a los serbios en Sarajevo y Gozarde, la ONU tuvo que recurrir a la OTAN. Ya antes, los poderosos habían constituido un foro *ad hoc* para tratar este problema, el Grupo de Contacto. La composición de este grupo es por demás significativa: Estados Unidos, Rusia, Alemania, Francia y Gran Bretaña, esto es, los países que realmente cuentan en Europa. Formalmente, la Unión Europea está representada en cuanto tal por la Presidencia y el Comisariado para Asuntos Exteriores, pero es obvio que quienes hablan en ese grupo lo hacen en francés, inglés y alemán. En el mediano plazo, el Grupo de Contacto puede constituirse en un nuevo modelo de institución interestatal para el tratamiento de asuntos específicos capaz de remplazar, como forma de organización, a los foros internacionales existentes. Este modelo se fundaría en la lógica hegemónica de las potencias sin mayor trámite y no en la lógica de la cooperación; sobre el equilibrio de poder y no sobre la seguridad colectiva, características, ambas, más cercanas a la idea del "concierto de naciones" propio del Congreso de Viena que a la de una "comunidad internacional" propia de la Carta de San Francisco.²²

²⁰ Cf. *Intervención de Fernando Solana, secretario de Relaciones Exteriores de México en la XLVIII Asamblea General de las Naciones Unidas*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 29 de septiembre de 1993 (documento facsimilar).

²¹ F. Solana, secretario de Relaciones Exteriores de México, entrevistado por Regino Díaz Redondo, *Excelsior*, México, 5 de noviembre de 1993.

²² Véase Daniel Vernet, "Le G7, la recherche d'une nouvelle légitimité", *Le Monde*, 9 de julio de 1994, pp. 1 y 16.

Por lo pronto, es claro que la cooperación para el desarrollo es un tema que dista de ser prioritario desde el punto de vista de las potencias. La realidad de las cifras es escalofriante. En 1962, 20% de la población más rica del planeta tenía un ingreso 30 veces mayor que el del 20% de la población más pobre; en 1994 esta proporción se ha duplicado. Empero, la cooperación para el desarrollo sigue siendo mermada de manera insensata. De acuerdo con el último informe del Comité de Ayuda para el Desarrollo de la OCDE y con el Informe sobre el Desarrollo Humano de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la ayuda de la OCDE a países en desarrollo se contrajo de 60.8 billones de dólares en 1992 a 54.8 billones en 1993, lo cual significa una baja de 10%. Adicionalmente, el gasto de los países miembros de la OCDE en lo que llaman *emergency aid* y *distress relief* (designaciones diversas del *humanitarian interventionism*) se ha visto incrementado de 3% en 1990 a 6% en 1992. Ello, sin duda, hace más sombrío el panorama de la asistencia para el desarrollo a largo plazo.

El paisaje no inspira mayor optimismo desde las Naciones Unidas, sino todo lo contrario. El aumento para la ayuda a los refugiados y para las misiones humanitarias creció de alrededor de 25% en 1988 a cerca de 45% en 1992. Lo anterior corre parejo con el hecho de que el costo de las operaciones para el mantenimiento de la paz de la ONU se incrementó de 300 millones de dólares en 1988 a más de 3 600 millones de dólares en 1993, y que la OCDE ha aumentado la ayuda a los países del este europeo de 0 dólares antes de la caída del muro de Berlín a 7 500 millones de dólares en 1992. Estas cifras adquieren todavía mayor significación cuando se toma en cuenta que en 1992 el gasto militar global fue de 815 mil millones de dólares (dos billones 608 mil millones de nuevos pesos mexicanos), equivalente al ingreso anual de la mitad de la población mundial.²³

Estos indicadores hacen pensar que las potencias seguirán atentas a las necesidades y a las bondades de la maquinaria militar. Ésta constituye una prioridad en sus agendas respecto a la cooperación para el desarrollo, aun cuando, como lo demuestra Paul Kennedy, a largo plazo la injusticia económica a nivel planetario resultará atentatoria a la seguridad de las naciones desarrolladas.²⁴ Así las cosas, posiblemente las potencias seguirán favoreciendo la acción particular sobre la base esquemática del Grupo de Contacto o bien continuarán sirviéndose de las

²³ OCDE, *Development Assistance Committee*, 1994, y UNDP, *Human Development Report*, 1994.

²⁴ C. Paul Kennedy, *Preparing for the Twenty-First Century*, Nueva York, Random House, 1993.

Naciones Unidas para legitimar misiones humanitarias o para el mantenimiento de la paz en cualquier lugar del mundo, una vez que las imágenes de CNN conmuevan el corazón posmoderno de sus sociedades ecologistas, democráticas, individualistas e informatizadas, y la consiguiente presión que se genere convierta la acción en un activo políticamente redituable. En el primer caso, lo hemos dicho ya, se encuentra la manera en que la Unión Europea primero se invistió como mediador exclusivo en el conflicto bosnio y sólo después consideró preferible compartir la carga con la ONU. En el segundo asunto, el de Ruanda, hace inútil cualquier comentario.