

Los desafíos globales y las Naciones Unidas

La visión de nuestro planeta azul desde una nave espacial muestra un maravilloso espectáculo de belleza y de paz. Pero una mirada de conjunto desde la realidad más cercana descubre demasiados puntos negros en el panorama de nuestra sociedad internacional. El autor analiza los retos globales que se detectan en la tierra al finalizar este siglo: guerras, injusticias, pobreza, hambre, violación de derechos humanos... Ante este horizonte inquietante, plantea las áreas de acción propias de las Naciones Unidas en el umbral de la nueva centuria.

Mariano Aguirre *

SI en un día cualquiera se toma el periódico no es difícil encontrar muestras de buena parte de los grandes problemas a que se enfrenta la sociedad mundial en el fin de siglo. A las guerras en Bosnia, Chechenia, Cachemira o Ruanda, se añade una epidemia devastadora en Zaire o el avance del SIDA en Asia, la destrucción ambiental, los conflictos por los recursos naturales, la falta de infraestruc-

* Coordinador de Estudios Centro de Investigación para la Paz (CIP). Madrid.

tura para enfrentar una catástrofe natural en Asia o África, el crecimiento del desempleo global, la violencia urbana entre bandas armadas, las migraciones, el racismo y, para acabar con las páginas de televisión, una buena dosis de muertos y disparos. Por casi todos los caminos que se tomen, el acceso a un análisis del mundo arroja resultados preocupantes.

En el terreno económico se avanza hacia un mundo cada vez más jerárquico y excluyente, tanto entre los países como dentro de éstos. El marco general está definido por la liberalización, la internacionalización de la producción, y la integración de los mercados. El impacto de este modelo es múltiple. Se genera menos trabajo en la producción de bienes y de servicios. Tecnologías sofisticadas y sistemas de producción y gestión se combinan para ahorrar espacio físico, tiempo y mano de obra. El empleo fijo es un bien crecientemente escaso mientras que aumenta la precariedad. La población activa mundial es de 2.800 millones de personas, pero sólo 30 de cada 100 tienen empleo productivo. El desempleo afecta a más de 120 millones, y alrededor de 700 millones están subempleadas, lo que significa que trabajan mucho y ganan menos de lo suficiente para garantizar su seguridad y la de sus familias (1). Las proyecciones indican que cada año se incorporan 43 millones de nuevos postulantes al mercado global del trabajo.

La racionalidad del libre mercado impone que el estado restrinja sus inversiones sociales (cuando existen) —desde gastos en educación y salud hasta las pensiones—, y se limite a gestionar que el propio país, o los sectores más dinámicos y denominados competitivos del mismo, puedan jugar su papel en el mercado mundial. El FMI pide a los gobiernos que profundicen sus reformas laborales para facilitar el despido libre mientras que el Banco Mundial anuncia que, en todo el mundo, los sistemas que se emplean para dar seguridad económica a los jubilados se encuentran en una situación cada vez más difícil.

La pobreza extendida

SE calcula que hacia el año 2000 habrá en el planeta 1.400 millones de personas mayores de 60 años. En África y Asia existen proporcionalmente menos ancianos porque las personas vi-

(1) *Documentos para la Conferencia de Desarrollo Social*, Naciones Unidas, 1994, p. 51.

ven menos años debido a peores condiciones sociales y económicas. A la vez, los mayores son atendidos por sus núcleos familiares. Pero en América Latina, Europa Oriental y la antigua URSS no hay sistemas de pensiones, ni dinero, ni sistemas familiares campesinos que ayuden a los ancianos. Los países de América Latina y Europa Occidental que han pagado hasta ahora pensiones se plantean reformar el sistema disminuyendo los beneficios e impulsando a las personas que están en edad laboral a que contraten seguros privados.

Según Amartya Sen, «a la economía no le conciernen sólo la renta y la riqueza, sino también el modo de emplear esos recursos como medios para lograr fines valiosos, entre ellos la promoción y el disfrute de vidas largas y dignas (de los ciudadanos)» (2). Las consecuencias de una economía basada en el crecimiento económico, que toma en consideración el beneficio de forma excluyente por encima de las necesidades sociales reales de las personas que forman cada comunidad y el conjunto de la sociedad global, son devastadoras para tres cuartas partes de la población mundial y para el medio ambiente, a la vez que no ayudan a crear marcos sociales estables para el desarrollo del consenso, la convivencia entre sectores con intereses contradictorios, y el desarrollo de regímenes democráticos. Esto ocurre tanto en países frágiles por su pasado colonial como en Estados que han sido grandes potencias mundiales hasta hace muy poco tiempo, como es el caso de Rusia.

Las cifras que cada año recogen las diferentes agencias de Naciones Unidas —desde el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de la pobreza, del hambre (la FAO), de la salud (la OMS), entre otras— atestiguan la situación en que viven demasiadas personas. El Banco Mundial calcula que si alguien gana 370 dólares al año es pobre, y si gana menos de 275 dólares es *extremadamente pobre*. Alrededor de 1.000 millones de personas viven en el mundo en esa situación.

La falta de satisfacción de las necesidades básicas significa que esos 1.000 millones de personas no tienen la salud ni la autonomía suficiente para desarrollarse y elegir libremente: les falta agua potable y comida nutritiva que contenga el suficiente consumo calórico, carecen de vivienda con servicios adecuados y espacio para cada persona, no tienen trabajo o éstos carecen de seguridad, y viven en entornos en los que el aire, el agua,

(2) Amartya Sen: «La vida y la muerte como indicadores económicos», *Investigación y ciencia*, julio, 1993, p. 6.

o el suelo están contaminados. Cuando enferman (posiblemente porque no han sido inmunizados a tiempo) no hay médicos ni infraestructura sanitaria adecuada. La educación es inexistente o deficiente. Los niños se infradesarrollan, son abandonados o sufren abusos. Las relaciones sociales y afectivas entre las personas y los grupos se desestructuran y la violencia se convierte en una constante, especialmente en las macrociudades. Crecen las tasas de homicidios, criminalidad y violencia de hombres contra mujeres. Estas últimas no conocen o no acceden a medios para el control de la natalidad y crecen los abortos clandestinos y las muertes en los partos o intentos de abortos.

La crisis ambiental

LOS modelos económicos productivistas afectan seriamente al medio ambiente y la relación entre la sociedad mundial y su entorno físico. Los problemas ambientales afectan a los individuos, aunque a veces no sean totalmente conscientes de ello, «al conjunto de las cosas vivas» (la biosfera), y a la sociedad. Muchas veces, su origen no es fácil de trazar y la capacidad de multiplicación de un efecto ambiental puede, por otra parte, resultar de enorme peso e imprevisible» (3). Herman Daly, antiguo economista del Banco Mundial, escribe: «Los abogados del libre comercio buscan el máximo de beneficios y de producción sin mirar los costes sociales y ambientales ocultos. Aducen que, cuando el crecimiento económico haya generado suficiente riqueza, se dispondrá de los fondos para limpiar el daño producido por el crecimiento. A la inversa, los ecologistas y algunos economistas (yo entre ellos) sospechan que el crecimiento aumenta el coste ambiental a un ritmo más acelerado que el de los beneficios derivados de la producción, lo que nos hace más pobres, no más ricos» (4).

En la medida que las relaciones internacionales se miden por cuestiones supuestamente «reales» —como los movimientos de capital, las inversiones, o los conflictos armados— el medio ambiente no ha ganado todavía el espacio suficiente para ser considerado como un factor esencial

(3) Gwyn Prins: «Politics and the Environment», *International Affairs*, Vol. 66, n.º 4, octubre, 1990, p. 715.

(4) Herman E. Daly: «Los peligros del libre comercio», *Investigación y Ciencia*, enero, 1994, p. 12.

en las relaciones entre los estados. Un claro ejemplo es que la Unión Europea ha llegado a legislar normas medioambientales, pero no ha instrumentado los mecanismos jurídicos para hacer que esas normas sean vinculantes para los estados miembros ni, en consecuencia, ha previsto sanciones reales para quienes las violen.

El dilema más grave lo representa el tiempo: mientras el problema ambiental no sea percibido en toda su magnitud, pero todavía se esté a tiempo de hacer algo para prevenir que se llegue a puntos sin retorno, la política realista nacional e internacional no lo tendrá en cuenta. Pero cuando el problema alcance el punto de no retorno y sea suficientemente grave como para que los políticos y técnicos *realistas* quieran tomar medidas, entonces podría ser demasiado tarde (5).

El poder, diseminado

PESE a que el concepto de globalización indicaría una democratización de la producción y del consumo, en realidad el mercado mundial está cada vez más concentrado. Los países ricos comercian cada vez más entre sí, y con aquellos países (y en algunos casos regiones o zonas) periféricos que están integrados en la cadena de producción global. Pero grandes áreas del planeta —como el África subsahariana— quedan marginadas. Se forman bloques comerciales con líderes hegemónicos, y divisiones y jerarquías internas. Pero quienes quedan fuera pasan a sobrevivir en el caos.

Aunque poderosas organizaciones, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, y alianzas internacionales (como los 7 Grandes), intentan imponer sus fórmulas y recetas, en realidad la economía global no está manejada por un reducido grupo que decide, sino por la inercia dinámica de un sistema constituido por múltiples actores: entre otros, estados, corporaciones transnacionales, bancos, grupos sociales, y medios de comunicación. Entre estos actores haya alianzas (por ejemplo, entre el poder financiero y empresarial, o entre corporaciones multinacionales) y tensiones (EE.UU. con Japón y China por controlar sectores del mercado mundial). Otros actores, como grupos políticos, sindicales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones de defensa de derechos hu-

(5) *Ibid.*, p. 729.

manos y otros valores esenciales, desempeñan un papel correctivo y de contrapoder.

Según las circunstancias y realidades, unos actores pueden tener más o menos poder. Este último ya no reside sólo en quien tiene armas sino que se basa unas veces en el comercio, otras en la tecnología y, a veces, en el impacto o eco en los medios. Una constante de la posmodernidad es la inestabilidad y el cambio vertiginoso. Inclusive los grupos y entidades empresariales con gran poder pueden perder su posición. Hay otros que tienen capacidad de influencia y gestión durante períodos determinados, en particular de incertidumbre. En México, por ejemplo, el sector agrario de raíz indígena fue oprimido férreamente durante casi todo este siglo por un Estado que se erigió a partir de una revolución campesina traicionada. Pero exactamente cuando México ingresó en el Tratado de Libre Comercio, el 1 de enero de 1994, un puñado de campesinos mal armados y con un buen manejo de los medios de comunicación global desencadenaron un proceso, que seguramente ni ellos ni nadie podrían haber calculado de desintegración y crisis del sistema de dominación. Esta capacidad de influencia otorga en momentos determinados capacidad de negociación, y ésta es precisa, desde los intereses de cada grupo y actor, para la gestión de los problemas globales.

Los campos de la ONU

EL mundo parece avanzar por tres autotopistas diferentes en un mercado global selectivo que no diferencia puntos cardinales. Por una van los actores poderosos, con alta tecnología, fuerte poder de gestión, ejércitos dotados con armas sofisticadas, controlando medios de comunicación global, operando desde centros urbanos de operaciones.

Por otra corren los actores secundarios que pugnan por encontrar su sitio en el proceso de globalización, acercándose a los poderosos, ofreciendo algún bien preciado, sean recursos naturales, mano de obra barata, o una parcela del mercado interno. Por la tercera carretera caminan lentamente en busca de las migajas los países y regiones que se han quedado fuera del mercado mundial, asolados por guerras, con sus poblaciones desplazándose internamente o tratando de salir fuera, con abultadas deudas externas, viviendo en parte de la ayuda internacional, con las institucio-

nes y las infraestructuras destruidas, y con enfermos, heridos y pobres que serán una carga exponencial para sus vidas futuras.

La proliferación de actos internacionales, y la combinación de desempleo, pobreza masiva y la fragilidad o falta de poder de las instituciones internacionales facilita el desorden internacional. Frente a esta situación global existe una gran incertidumbre en medios políticos y sociales. La libre competencia no resulta una solución para gestionar este desorden. Por una parte, porque los grupos de poder no tienen ningún estímulo para ocuparse de los grupos sociales y países marginados, a menos que les afecten de forma directa sus tragedias. Por otra, es tan grande el abismo entre un país como Japón y otro como Haití que es irreal pedir al segundo que compita con el primero en el mercado mundial. A la vez, los inversores japoneses no tienen ningún interés en orientarse hacia Haití mientras haya otros países periféricos que ofrezcan más estabilidad, mano de obra barata y leyes laborales y medioambientales flexibles.

No parece adecuado que el sistema internacional pueda abordar este tipo de problemas transnacionales desde la perspectiva tradicional de un conjunto de estados compitiendo por su seguridad individual. Tampoco resulta práctica la fórmula, aplicada durante la Guerra Fría, de estructurar una parte del sistema internacional alrededor de poderes hegemónicos. Ésta es una concepción antes basada en la idea de equilibrio militar entre contrarios potenciales que en la cooperación. Pero el poder en el mundo actual se asienta más en la capacidad de penetración económica y comercial que en la de acción militar (6).

De hecho, existe la tendencia hacia la consolidación de centros de poder científico, tecnológico, económico y comercial (Japón, EE.UU. y la Unión Europea) alrededor de los cuales se construirán los círculos concéntricos de las zonas de libre comercio. Pero esta tendencia forma parte, precisamente, del proceso de globalización jerárquica y, en consecuencia, no ayuda a resolver problemas como las migraciones, la destrucción ambiental o las guerras.

Desde 1989 ha aumentado el debate teórico y las medidas y experiencias prácticas acerca de la función que podría desempeñar Naciones Unidas ante los problemas mundiales. La ONU es el foro que centraliza la información y en el que se debaten estas cuestiones. La cuestión es si es

(6) Ver los ensayos contenidos en Mariano Aguirre (Ed.), *Ruptura de las Hegemonías. Anuario del CIP 1994-1995*, Editorial Icaria/CIP, Barcelona, 1995.

posible que sea, además, un espacio político de consenso para tomar decisiones. El aspecto más visible de este debate es el de las operaciones de paz de la ONU, tanto las de verificación de procesos electorales (por ejemplo, Suráfrica, El Salvador, Camboya) como las de mantenimiento de la paz (Bosnia-Herzegovina). Desde 1988 hasta ahora se han iniciado 21 operaciones de diferente tipo, unas con mayor éxito que otras. Sin embargo, la ONU está realizando otras tareas en campos como:

- *control de armamento y desarme*, a través de conferencias internacionales como la que se celebró en abril de 1995 sobre la extensión y revisión del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares, las negociaciones para alcanzar un tratado que prohíba la fabricación, almacenamiento y uso de armas químicas y bacteriológicas, e impulsando que los estados adopten una política de transparencia en sus ventas y compras de armas;

- *economía y desarrollo*, tratando de fomentar, a través de negociaciones, códigos de conducta y normas comunes para un desarrollo económico global más equilibrado a la vez que se cuente con un sistema de comercio internacional que no margine a una parte del sistema mundial. Igualmente, se intenta reglamentar la actuación de las corporaciones multinacionales y, en el último tiempo, se ha empezado a plantear una revisión del papel del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional;

- *recursos globales*, con negociaciones y debates sobre la protección del medio ambiente, las bases alimentarias del planeta en relación a la población mundial, y auspiciando el consenso en torno al uso de los bienes comunales como las aguas de mares y océanos, el espacio exterior y el territorio antártico;

- *derechos humanos y cuestiones sociales*: extensión y regulación de los derechos humanos; presión para que la comunidad internacional se ocupe de los refugiados, de la cuestión sanitaria mundial, de la situación de la mujer, y otras cuestiones como drogas, narcotráfico y mafias internacionales;

- *cuestiones legales*: reforzar los marcos jurídicos nacionales e internacionales para garantizar los derechos de los ciudadanos; las relaciones entre los Estados y las minorías étnicas; la protección del medio ambiente; y, entre otros asuntos, fortalecer el Tribunal Internacional de Justicia.

Cada una de estas cuestiones requiere largas negociaciones y sobre cada una de ellas se puede construir un régimen. Se considera que existe un régimen cuando «hay principios implícitos y explícitos, normas, reglas

y procedimientos para tomar decisiones alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en un campo dado de las relaciones internacionales» (7). Resulta imposible en las circunstancias actuales pasar en un plazo breve del sistema del Estado-nación a algún tipo de gobierno mundial que funcionase como expresión de un régimen para todas las cuestiones globales. En todo caso, los bloques comerciales-militares hegemónicos del medio y largo plazo podrían usar a la ONU como foro de negociaciones (8). Pero es imprescindible negociar regímenes sobre diferentes campos, y en esa negociación deben participar desde los grupos sociales implicados en cada caso hasta los estados y las corporaciones multinacionales.

Existe una serie de ideas extendidas y superficiales sobre la ONU que generan, a su vez, expectativas irreales. La ONU no tiene entidad propia más allá de la voluntad y los fondos que le otorguen los estados miembros y, más en particular, los que forman parte del Consejo de Seguridad. Esto no resta responsabilidad a los cargos directivos, empezando por el secretario general, para que se pronuncien y, en algunos casos, discrepen de los Estados fuertes. En crisis como la de Bosnia se aprecia todavía un alto grado de sometimiento en la política de Naciones Unidas a los dictados de las potencias con mayor implicación en el conflicto.

Otra preconcepción es que la ONU puede dar lugar al mencionado gobierno mundial. En realidad, la ONU es el foro fundacional a partir del cual se puede elaborar, mediante un proceso dinámico y sin final preciso, el concepto de gobernabilidad. «Por sus características, dice Vicenç Fisas, la ONU podría ser el organismo más adecuado para detectar, analizar y encauzar (los problemas globales) hacia vías de solución» (9).

La suma de debates entre los actores estatales y no estatales para construir regímenes acerca de cuestiones particulares es lo que edifica la gobernabilidad. Ésta se ha definido como «la suma de los múltiples caminos a través de los que individuos, instituciones públicas y privadas, gestionan sus asuntos comunes. Se trata de un proceso continuo mediante el

(7) Stephen D. Krasner: «Structural Causes and Regime Consequences. Regimes as Intervening Variables», en S. D. Krasner (ed.), *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca, New York, 1993, p. 2.

(8) Ver diferentes escenarios para el futuro de la ONU en José M. Tortosa, «El sistema mundial y las Naciones Unidas», *Papeles de cuestiones internacionales*, n.º 53, Centro de Investigación para la Paz, Madrid, invierno, 1995, pp. 17-24.

(9) Vicenç Fisas: *El desafío de Naciones Unidas ante el mundo en crisis*, Icaria/Seminario de Investigación para la Paz, Barcelona, 1994, p. 11.

cual los intereses conflictivos o diversos pueden adaptarse, y pueden tomarse acciones cooperativas. Esto incluye instituciones formales y regímenes dotados con poder para garantizar los compromisos, al igual que arreglos informales entre las personas y las instituciones que hayan acordado o hayan percibido que eran de su interés» (10).

El sistema internacional llegará al año 2000 en un agudo estado de crisis, desigualdad, injusticia y conflictos. La responsabilidad de adoptar medidas para contrarrestar esa tendencia no es un desafío sólo para la ONU, sino para los actores concretos del sistema internacional (11).

(10) The Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood*, Oxford University Press, Oxford, 1995, p. 2. Ver también el Informe al Club de Roma de Yehezkel Dror, *La capacidad de gobernar*, Círculo de Lectores, Barcelona, 1994.

(11) Texto basado en el próximo libro del autor: *Los días del futuro* (Icaria, Barcelona, 1995), que ha sido auspiciado por el Seminario de Investigación para la Paz (Centro Pignatelli), de Zaragoza.