

Las Naciones Unidas en un mundo postnacional

Luciano Tomassini

Para responder la pregunta acerca del papel de Naciones Unidas a los 50 años de su creación, es necesario comparar la misión original que tuvo con las características y exigencias actuales a la luz de los cambios que se han producido en el mundo y la sociedad. Este verdadero "cambio de época" presenta un nuevo escenario en el que se ha modificado la relación entre los Estados y la comunidad global. El análisis también debe hacerse considerando el equilibrio entre las funciones políticas y económico-sociales del organismo. Si bien, como lo expresa el autor, el objetivo del trabajo no es hacer una evaluación de la organización, sugiere algunos de los elementos que deberían tomarse en cuenta, destacando aquéllos relacionados con sus funciones. Finalmente, concluye que es necesario realizar un cambio epistemológico para adecuar las Naciones Unidas al mundo postnacional que se vislumbra.

Al celebrar medio siglo de existencia, sería fácil presentar una visión rosada de las Naciones Unidas juzgándola por el idealismo y las buenas intenciones que toda la humanidad ha depositado en ella. No menos fácil sería ensayar un libro negro de quejas, como se ha hecho muchas veces, al comparar ese idealismo con los logros de la organización, a menudo frustrados por su burocracia y su politización. Pero ambos enfoques son irrelevantes pues olvidan dos hechos no sólo verdaderos, sino que también inevitables, atendido el carácter intergubernamental de la organización, que determina que ésta sea lo que desean sus gobiernos miem-

bros, lo que no es siempre coherente. Otra aproximación, tal vez más interesante, podría consistir en elevarse del microscópico terreno de la historiografía para evaluar la institución a la luz de las transformaciones ocurridas en la realidad internacional y nacional contemporánea y, por consiguiente, en la teoría de las relaciones internacionales. Sin embargo, esta perspectiva apenas se esbozará en estas notas, debido a que, pese a su atractivo, exigiría una reflexión más larga y más profunda.

Los términos del debate.

A los 50 años de su creación, las Naciones Unidas han vuelto a ser controvertidas en un mundo en que todo se debate y quedan pocas certidumbres admitidas. ¿Será éste como los debates que provoca el Quijote, quien ha dado que hablar durante siglos e incluso llegó a decir a Sancho: "deja que los perros ladren pues es señal que caminamos", o como los que ha inspirado la indefinible sonrisa de la Mona Lisa cuyo significado ha intrigado a tantas generaciones?

Actualmente hay numerosas razones para discutir, sea para bien o para mal, el papel y la actuación de la organización mundial. Lo mismo ha ocurrido durante otras etapas de su trayectoria. Sería engañoso, pues, situar la discusión dentro del marco de sus problemas actuales.

Estas reflexiones se basan en una triple opción. Se ha preferido comprender esta controversia desde una perspectiva histórica y no a la luz de la actual coyuntura. Se ha optado por plantearla con referencia a la naturaleza misma de la organización, más que a su comportamiento, aunque inevitablemente este último tiende a reflejar la primera. Y se ha puesto énfasis en la influencia de la transformación del escenario internacional sobre la crisis que viviría actualmente las Naciones Unidas en lugar de tratar de explicarla en función de sus características y de su desempeño. Por lo demás, no hay fundamentos nuevos que permitan sostener que la organización está en crisis, a menos que se considere que ella ha vivido permanentemente en ese estado, lo que es lógico por tratarse de una institución nacida de una crisis y para manejar aquéllas que seguirían enfrentando las naciones.

Si hay algo radicalmente nuevo en el contexto en que se desenvuelven las Naciones Unidas es el hecho de que éste se ha convertido en un sistema global "postnacional". En efecto, el avance del proceso de transnacionalización y su impacto sobre las sociedades nacionales ha

pasado a configurar la principal fuerza de cambio en el mundo de hoy o, por lo menos, el factor que produjo –y sigue produciendo– el desenca-denamiento y la expansión de esas fuerzas de cambio, sean ellas cultu- rales, tecnológicas, económicas, políticas o sociales.¹

La profundidad y sutileza que presenta este fenómeno han inducido a muchos a adoptar la posición fácil y acrítica de proclamar que el Estado nacional ha muerto, o está en peligro de ello, así como la no menos fácil reacción conservadora –tal vez mayoritaria– de considerar que el proceso de globalización es sólo una moda pese a la cual el Estado continúa gozando de muy buena salud. La situación es mucho más compleja. En todo caso hay que reconocer, frente a los nostálgicos, que nosotros, los que nos formamos en una época caracterizada por un mundo Estado-cén- trico, ya no somos los mismos. Con respecto a las Naciones Unidas, que ha sido el último de varios instrumentos creados en distintos períodos para el manejo colectivo de problemas internacionales, la pregunta crucial consiste en cuál será su papel –o validez– en un mundo en que se ha alterado tan profundamente la relación –o la separación– que hubo tradicionalmente entre los Estados nacionales y la comunidad global, si es que antes existió algo parecido a esta última.

El carácter crucial de esta pregunta se pone de manifiesto al percatar- nos que todos los esfuerzos tendientes a analizar la situación y las alternativas que enfrenta la organización evaluándola en función de su estructura y su comportamiento tienden a generar una gran cantidad de información, sin permitimos, por lo general, llegar a conclusiones claras al respecto. En tales casos se la está examinando en forma introvertida o autista, o con referencia a un entorno cambiante cuya descripción se hace desde una perspectiva ocasional o casuística, sin comprender que las estructuras políticas, económicas y sociales del mundo se han transfor- mado tan sustancialmente que están dando lugar a un verdadero "cambio de época". Este cambio se encuentra liderado por el rechazo de los modelos generales y las soluciones colectivas de las grandes organiza- ciones y de sus estructuras jerárquicas, por la primacía del sujeto, el papel del conocimiento, la diversidad y la desestructuración de las ideas e instituciones admitidas. Por eso, ni un análisis introvertido acerca del papel de las Naciones Unidas en el mundo de hoy, ni las aproximaciones compartimentalizadas como las que tradicionalmente se han desarrollado

¹ Ver la literatura analizada por el autor en *Transnacionalización y Desarrollo Nacional en América Latina*, (Buenos Aires: 1984) y en *La Política Internacional en un Mundo Postmoderno*, (Buenos Aires: GEL, 1991).

desde las perspectivas jurídica, institucional, económica, social, cultural o ética, podrían explicar cabalmente cuál es el papel de la organización mundial en el contexto actual.

El hecho de que esta comprensión no se haya logrado no es algo excepcional. Como observa Ohmae a su reciente libro *The End of The Nation State*, mientras que los gerentes de las grandes corporaciones se han adaptado con rapidez a los profundos cambios que la tecnología y la información han traído consigo en todos los niveles, siguiendo la tradición o el *ethos* burocrático, los que dirigen el Estado y las organizaciones internacionales no lo han hecho en la misma medida. En esos niveles, mucho más que en las empresas, "se ha producido una brecha de más de un siglo entre las realidades intrafronterizas del mundo externo y el marco de ideas y principios que se usan en ellos para comprenderlas". Es ese desfazaje el que a su vez afecta la visión del público acerca de las Naciones Unidas, desfazaje agravado porque en ese público coexisten percepciones globales y locales, que no siempre coinciden.²

Este ensayo parte de la hipótesis de que esta comprensión no se aclarará proporcionando descripciones cada vez más detalladas acerca de cómo está estructurado y cómo funciona el sistema, o argumentaciones en defensa del mismo, sino más bien comparando la misión que la comunidad de las naciones confirió originalmente a la organización mundial con los rasgos y las exigencias que actualmente presentan las sociedades locales y globales en un mundo postnacional, teniendo siempre en cuenta como se equilibran las funciones políticas y las económico-sociales de la organización.

Un cambio de época.

Esto exige profundizar en el reconocimiento de que, dada la magnitud de los cambios que han ocurrido en el mundo y en nuestras sociedades, nos encontramos frente a un verdadero cambio de época. Clifford Geertz observaba que "incluso aquellas cosas que parecen no haber cambiado en realidad son diferentes: las tonalidades de la gente —emocionales, personales y morales— de alguna manera se han alterado". Con esta referencia comienza James N. Rosenau un influyente libro cuyo argumento se basa en una "clara percepción de las transformaciones en curso, de la existencia de nuevas tonalidades, de la fuerte expansión de patrones

² K. Ohmae, *The End of The Nation State*, (Free Press, 1995), p. 4.

globales, que han llevado al autor a encarar una dinámica política que parece constituir un esquema nuevo en los asuntos mundiales". Rosenau agrega: "Ciertamente, siempre se pueden descartar los eventos discretos como meras anomalías; pero ¿qué ocurre si, como pienso que es el caso hoy día, las anomalías son más numerosas que las pautas tradicionales y las discontinuidades más prominentes que las continuidades? La respuesta es que la teoría con la cual trabajamos debe hacerse de nuevo, y que las actuales premisas y formas de entender la dinámica de la historia deben ser consideradas como jaulas conceptuales, de las cuales uno sólo puede escaparse en la medida con que crea que es inevitable un quiebre en la forma en que actualmente se entienden los asuntos humanos en una época en que el siglo XX está llegando a su fin".³ Y el propio Kissinger termina su última obra describiendo un mundo dominado por "fuerzas globales" que incluso restarán excepcionalismo a los Estados Unidos.⁴

En una publicación reciente, el autor de este ensayo proponía que las transformaciones económicas y sociales que están cambiando la estructura de la sociedad, del Estado y del sistema internacional, podrían resumirse en tres megatendencias:

"La primera se refiere al proceso de transnacionalización iniciado a fines de los años sesenta, que comenzó con la división del ciclo productivo y la localización de las distintas funciones de las grandes empresas en diferentes lugares de acuerdo con las ventajas comparativas existentes en ellos, y luego avanzó hacia una distribución mundial de las actividades vinculadas con la investigación y el desarrollo, el diseño industrial, la comercialización, la publicidad, las comunicaciones y, sobre todo, las finanzas. Actualmente las transacciones financieras internacionales representan entre quince y veinte veces el valor del comercio mundial. Estos procesos han abierto las puertas a la internacionalización de los valores, las preferencias, las demandas, las formas de organización, las actitudes y comportamientos del público en casi todas las naciones del mundo. Vivimos, pues, en un mundo global".

"La segunda megatendencia, que está en la base de la anterior y que la explica, consiste en la emergencia de un nuevo paradigma tecno-

³ J. N. Rosenau, *Turbulence in World Politics*, (Princeton University Press, 1990), pp. 3-6, *passim*. Para apreciar la profundidad de estos cambios, ver C. Geertz, *Conocimiento Local*, (Paidós, 1994), y R. Echeverría, *Ontología del Lenguaje*, (Dolmen, 1994).

⁴ H. Kissinger, *Diplomacy*, (Touchstone, 1995), p. 809.

lógico. Schumpeter –y después Kuhn– definía una revolución tecnológica como el surgimiento de un nuevo paradigma y su difusión a todo lo largo y lo ancho de la economía. Un paradigma tecnológico constituye una constelación o racimo de innovaciones y procesos que tiene un tronco central del cual pueden derivar innumerables ramificaciones productivas. Ese elemento central tiene que reunir ciertas características comunes en la historia, como ser abundante, barato, flexible y susceptible de múltiples aplicaciones. Ello ocurrió con el carbón y la energía a vapor durante la primera revolución industrial, la siderurgia en la segunda y con el petróleo, las industrias químicas y petroquímicas, y la revolución de los transportes a fines del siglo XIX. Ahora este elemento está integrado por la información y la microelectrónica". Ello no sólo ha creado nuevas actividades productivas, en desmedro de las tradicionales, sino también nuevas formas de organización. "Se ha dicho que pronto viviremos –si no estamos viviendo ya– en una empresa, una industria, una ciudad, una oficina y una casa del futuro".

"La tercera megatendencia radica en la gradual declinación del conflicto ideológico entre el Este y el Oeste y en la brusca caída del muro de Berlín y de los socialismos reales. Ello privó a los Estados Unidos y a sus aliados de un enemigo común, determinó que la política internacional –y, lo que es más importante, los intereses de las sociedades nacionales– dejaran de girar tan predominantemente en torno a consideraciones vinculadas con la seguridad estratégica, y abrió paso al surgimiento de otros valores, preferencias e intereses más diversificados y cualitativos que antes".⁵

Henry Kissinger concluye la obra monumental, recién citada, en medio de sentimientos confusos. "El final de la Guerra Fría produjo la gran tentación de rediseñar el ambiente internacional a la imagen de los Estados Unidos. Sin embargo, el poder se había vuelto más difuso, y los temas en los cuales es relevante la fuerza militar habían disminuido". Como consecuencia de ello agrega: "La ausencia tanto de ideologías abrumadoras como de amenazas estratégicas dan libertad a las naciones

⁵L. Tomassini, *La Reforma del Estado y las Políticas Públicas*, 1964, pp. 57-58. Ver también J. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, 1942; R. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*, 1962, C. Ominami (Ed.), *La Tercera Revolución Industrial*, 1989, y Taichi Sakaiya, *Historia del Futuro: la Sociedad del Conocimiento*, 1994. Además de los difundidos libros de Alvin Toffler, tres de los que más han influido en la comprensión de estas tendencias son los R. Reich, *The Work of Nations*, (Vintage, 1992), de P. Kennedy, *Preparing for The Twenty First Century*, (Vintage, 1993), y el de P. Drucker, *La Sociedad Poscapitalista*, (Ed. Sudamericana), 1993.

para perseguir políticas exteriores crecientemente basadas en sus intereses nacionales inmediatos y en un sistema internacional caracterizado por cinco o seis poderes mayores y una multiplicidad de Estados más pequeños, en donde el orden debe emerger, al igual que en el pasado, de la reconciliación y el equilibrio de intereses competitivos". En este mundo, "los Estados Unidos no están en mejor posición para dictar unilateralmente la agenda global lo que lo estaban en los comienzos de la Guerra Fría: América es más preponderante que hace diez años, y sin embargo, irónicamente, el poder se ha vuelto más difuso; por lo tanto, la capacidad de América para emplearlo a fin de modelar el resto del mundo, realmente ha decaído".⁶

Esta visión da paso a la emergencia de un conjunto de naciones involucradas en un mundo global y embarcadas en un proceso deliberado o no de adaptación a un mundo más informado, cualitativo, complejo, dinámico, integrado y, a la vez, diverso y fragmentado. ¿Qué adquirirá mayor viabilidad en ese entorno, la unión de todas las naciones en el seno de una organización mundial o su integración a un sistema global caracterizado por la unidad dentro de la diversidad y por la presencia de múltiples factores y redes transnacionales?⁷

La crítica a las Naciones Unidas, o la búsqueda de nuevas misiones para la organización, no puede hacerse, pues, a la luz de la estructura y los mandatos originalmente recibidos por ella, sino de las características —ni siquiera estructura— que presenta el mundo de hoy.⁸

Antecedentes y orígenes.

Las Naciones Unidas nacieron hace 50 años en un mundo cuyo protagonista indiscutido eran los Estados nacionales. Desde el nacimiento de éstos, a partir del surgimiento de las ciudades-Estado en el renacimiento europeo —el cual gradualmente fue desintegrando el esquema político del

⁶ H. Kissinger, *op. cit.*, 1995, p. 805.

⁷ Resulta útil la visión histórica de E. Hobsbaum, *Nations and Nationalism since 1780*, (Cambridge: 1990).

⁸ Aunque el título de estas notas lo describen como "postnacional" (denominación de Rosenau), preferiría no definir nuestro tiempo por ser posterior a otro período, como está tan en boga cuando se hable a un mundo postmaterialista, postindustrial, postestructuralista, postmoderno o postnacional. La definición que epistemológicamente es más correcta es aquella que toma como referencia al estructuralismo, mientras que históricamente lo es el postmodernismo, si bien gran parte de las polémicas a que da lugar este concepto podrían ahorrarse hablando solamente de la modernidad en la actualidad, de una modernidad tardía o avanzada, de una *late modernity*.

mundo feudal basado en la personalización, jerarquización y difusión del poder o en la fragmentación de las relaciones de autoridad y de respeto en una sociedad predominantemente rural— hasta el Estado militar, industrial y burocrático que se impuso desde la segunda mitad del siglo pasado hasta bien entrada la segunda postguerra, el Estado nunca dejó de determinar la estructura del sistema internacional y las características de las sociedades nacionales.⁹

Desde la paz de Westfalia de 1648 hasta el término de la Segunda Guerra Mundial y el comienzo de la Guerra Fría, trescientos años más tarde, los Estados nacionales pasaron por distintas etapas de fortaleza y decadencia, de estabilidad e incertidumbre, de conflicto y de paz. Los estadistas y negociadores que redactaron la Carta de las Naciones Unidas habían sido testigos de uno de los períodos más turbulentos de la historia contemporánea y, después del triunfo aliado, creían que el futuro, gracias a sus esfuerzos, iba a abrir un largo período de prosperidad y de paz. Es por eso que Cordell Hull, quien fue Secretario de Estado hasta 1944, pudo decir que "no habrá más necesidad de esferas de influencia, de alianzas, del equilibrio del poder, o de ninguno otro arreglo especial a través de los cuales en un infausto pasado las naciones han procurado salvaguardar su seguridad y promover sus intereses". El fracaso de la Sociedad de las Naciones y las lecciones dejadas por ella, conjuntamente con la imperiosa necesidad de evitar que el nacionalismo provocara un tercer holocausto mundial, rodearon de un optimismo forzado el nacimiento de la nueva institución.

De hecho, ésta se basó en tres presunciones, ninguna de las cuales era nueva, mientras que todas resultaron ser falsas. La primera, contenida en el concepto de la seguridad colectiva, sostenía que la experiencia de la guerra motivaría a las naciones a enfrentar cualquier amenaza contra la seguridad internacional proveniente de uno o más Estados mediante el uso conjunto de la fuerza, ejercida por un organismo colectivo, pensando erróneamente que en tales casos los países estarían dispuestos a comprometer sus recursos materiales y humanos en un conflicto bélico ajenos a ellos, en que sus intereses no estaban en peligro, error que ocasionó el

⁹ Gian Franco Poggi, *The Development of The Modern State*; sobre sus orígenes ver C. Polanyi, *The Great Transformation*; H. Kamen, *El siglo de Hierro*, 1971, y P. Anderson, *El Estado Absolutista*, 1979. Sobre su implantación en América Latina, C. Véliz, *The Centralist Tradition of Latin America*, 1984. Uno de los inicios más imprevisibles de su crítica, O.E.C.D., *The Welfare State in Crisis*, 1979, y una vasta literatura sobre el fenómeno de la transnacionalización recogida, en su tiempo, por L. Tomassini (Ed.), *El Diálogo Norte Sur: una Perspectiva Latinoamericana*, 1979 (1ª edición), *Transnacionalización y Desarrollo Nacional en América Latina*, 1984 y *La Reforma del Estado y las Políticas Públicas*, 1994.

fracaso de la Sociedad de las Naciones. El segundo radicaba en la preferencia por la diplomacia colectiva *vis à vis* la bilateral, por considerarla una forma más eficaz y superior de conducta internacional, diplomacia cuyo uso exigía el establecimiento de una organización mundial de carácter multilateral —y que de hecho no demostró ser más eficaz que la diplomacia clásica—. El tercer supuesto se refería a que esta organización iba a ser auténticamente multilateral, lo que en el fondo no ocurrió en la práctica, en la medida en que las Naciones Unidas y todos los organismos multilaterales surgidos antes o después de ella demostraron estar compuestos y manejados por Estados nacionales, y no poder ser más que aquello que sus Estados miembros desean.¹⁰

Para apreciar las razones que pudieron producir el balance de optimismo y pesimismo que rodeó el nacimiento de la nueva institución conviene recordar que sus orígenes están enraizados en los horrores de las dos guerras mundiales libradas en el siglo XX y, muy en particular, a la Declaración de Washington, de 1º de Enero de 1942, en que los veintiséis países aliados se comprometieron a emplear todos sus recursos contra el eje, así como en la subsiguiente declaración de Moscú de 30 de octubre de 1943. Poco después los aliados comenzaron a redactar los primeros esquemas de la nueva organización, cuya Carta fue adoptada por cincuenta Estados en San Francisco, en junio de 1945. En los cincuenta años siguientes sus miembros aumentaron a 184.

Aunque detrás de la nueva organización no había un líder tan idealista como el Presidente Wilson, inspirador de la Sociedad de las Naciones, ella contó con el decidido respaldo de los Estados Unidos (que se lo había retirado a la primera), con el de los países europeos que veinticinco años antes no habían creído en el idealismo de Wilson, con el trágico recuerdo de dos guerras mundiales y con una universal memoria.

Funciones políticas y económico-sociales.

Desde un primer momento la organización asumió dos funciones fundamentales: el mantenimiento de la paz internacional y la cooperación para el desarrollo económico y social de las naciones, finalidad esta última que, en un primer momento, fue precedida por el apoyo a la reconstruc-

¹⁰ Una argumentación detallada acerca de la debilidad de este concepto figura en Abba Eban, "The UN Idea Revisited", *Foreign Affairs*, Septiembre-Octubre de 1995, p. 39 y siguientes.

ción de los países destruidos por la guerra. Sin embargo, de hecho, el segundo de esos objetivos siempre estuvo supeditado al primero de ellos.

La imposibilidad de poner en vigor el Artículo 43 de la Carta, que autorizaba el uso de la fuerza bajo aprobación de un comité militar integrado por representantes de los cinco grandes y el derecho de veto de esos cinco países en el Consejo de Seguridad, tornaron imposible a la organización cumplir con esa responsabilidad. De paso, el mantenimiento del aparato militar establecido para velar por el cumplimiento del Artículo 43 después de haber dejado de tomar decisiones reales, ha sido señalado como un ejemplo del talento demostrado durante décadas por las Naciones Unidas para perpetuar instituciones difuntas.

No debe de olvidarse que los objetivos y la estructura de la nueva organización fueron diseñados cuando se aproximaba el fin de la guerra, mientras sus redactores ignoraban la existencia de armas nucleares, cuya amenaza latente después del ataque al Japón, estimulada por el ulterior estallido de la Guerra Fría, cambió fundamentalmente el concepto de seguridad internacional en que se inspiró la Carta. Puede decirse que, a poco andar, las responsabilidades de la organización mundial por el mantenimiento de la paz se encuadraron dentro de la realidad de la Guerra Fría y se vieron limitadas por el veto soviético en el Consejo de Seguridad. En general, los problemas que afectaban los intereses de las dos superpotencias fueron manejados fuera de las Naciones Unidas, como en el caso del traslado de misiles soviéticos a Cuba. De hecho, las funciones de la organización quedaron circunscritas a conflictos planteados fuera de ese escenario. Con el término de la Guerra Fría los conflictos internacionales no sólo no se atenuaron, sino que al parecer se difundieron, con el agregado de que en la actualidad teóricamente todos pertenecen a la esfera en que tradicionalmente podían intervenir los órganos de las Naciones Unidas. Sin embargo, por valiosos que hayan sido sus esfuerzos históricos y sus operaciones actuales en este campo, en general han estado lejos de tener los resultados esperados. Queda abierta la pregunta, con todo, acerca de qué hubiera ocurrido en muchos casos si no hubiera mediado la presencia y la intermediación de las Naciones Unidas.

No más interesantes ni menos frustradas que las funciones de las Naciones Unidas relacionadas con el mantenimiento de la paz resultan aquellas vinculadas con la cooperación para el desarrollo económico y social de los países. Paradojalmente el primer paso dado en esa dirección, con la creación de los organismos financieros internacionales en Bretton Woods, dos años antes de la Carta de San Francisco, se constituyó en el

principal factor de debilitamiento de la función económico-social de la organización por cuanto, desde entonces, el peso del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional en cuestiones económicas desbordaron con creces el de esa organización, de la cual, nominalmente, forman parte. Sin embargo, apenas inauguradas las Naciones Unidas, éstos comienzan a ocuparse de los problemas planteados por la destrucción dejada por la guerra y de la pobreza que aquejaba a aquellas regiones que más tarde habrían de configurar el Tercer Mundo.

De hecho, el origen y evolución de la teoría del desarrollo se produjo enteramente con la creación de una verdadera institucionalidad pública internacional expresamente diseñada para promover ese proceso. En 1944, cuando recién se vislumbraba el desenlace de la Segunda Guerra Mundial, los aliados celebraron una conferencia en Bretton Woods, New Hampshire, para considerar los desafíos que les plantearía la reconstrucción de los países devastados por la guerra, el desarrollo de los países económicamente retrasados y el de las nuevas nacionalidades cuyo surgimiento se preveía como consecuencia de la reestructuración que experimentaría la geografía política mundial después de ese conflicto. El hecho de que las potencias aliadas se involucraran en la organización de una trascendental conferencia destinada a reorganizar la economía mundial precisamente cuando estaban concertando todas sus capacidades militares para poner término al conflicto bélico significa que, con gran previsión e inteligencia, sus delegados estaban decididos a no repetir los errores económicos atribuidos a la Paz de Versalles, que contribuyeron a desencadenar la gran depresión de 1929, el nacimiento del fascismo y del nacional socialismo y a provocar la Segunda Guerra Mundial.

Es interesante observar que la teoría del desarrollo surgió como un capítulo especial de la ciencia económica a partir de la Segunda Guerra Mundial, no necesariamente dentro de las Naciones Unidas, pero sí en intenso diálogo con ella. Impidió una asociación más estrecha con la nueva organización mundial el carácter disperso de la reflexión inicial sobre el desarrollo. A lo largo de los años cuarenta, analistas tan poderosos como Ragnar Knurse en la India, Paul Rosenstein-Rodin en Italia, Gunnar Myrdal en los países escandinavos, Hans Singer en Inglaterra o Raúl Prebisch en la CEPAL, iniciaron esta reflexión desde diversos puntos, que generalmente no coincidieron con sus respectivos países. El principal común denominador de esta reflexión radicó en la comprobación de que el subdesarrollo no es meramente una etapa histórica por la cual atraviesan aquellos países que aún no han cosechado los frutos de la Revolución Industrial, y que puede superarse en la medida en que esos países tengan

la habilidad de alcanzar otras etapas, que incluso fueron descritas por historiadores económicos como W. W. Rostow, sino que es el resultado inevitable de la estructura y el funcionamiento de la economía internacional.¹¹

La división internacional del trabajo heredada del pasado asignaba a los países que habían realizado la revolución industrial el papel de productores y exportadores de manufacturas y bienes de capital, y a los otros, el de exportadores de materias primas e importadores de los equipos y productos industriales requeridos para promover su desarrollo económico y elevar su bienestar social. El hecho de que la demanda mundial se dirigiese preferentemente hacia productos manufacturados, elevando sus precios en detrimento de los productos básicos, generaba una tendencia secular al deterioro de los términos de intercambio en las relaciones comerciales entre ambos grupos de países. Este desequilibrio creaba, mantenía y acentuaba la pobreza en los países subdesarrollados con la excepción de algunos enclaves exportadores y clases privilegiadas. El origen internacional y el carácter estructural del desarrollo y del subdesarrollo involucraron, desde un comienzo, a las Naciones Unidas en la solución de este problema. Es cierto que las urgencias planteadas por la reconstrucción europea y los debates generados en torno del plan Marshall postergaron durante un tiempo la consideración de los mismos. Sin embargo, ya en 1948, la Asamblea General, considerando que los bajos niveles de vida existentes en algunos países entrañan consecuencias económicas y sociales perniciosas para ellos y para el mundo entero, y que la Carta de las Naciones Unidas compromete a sus Estados miembros a promover la elevación de los niveles de vida, adoptó una resolución que "recomienda al Consejo Económico y Social y a los organismos especializados que vuelvan a examinar con carácter de urgencia el problema del progreso económico de los países insuficientemente desarrollados".

El órgano encargado de promover esta idea fue, precisamente, el Consejo Económico y Social, contemplado en las disposiciones que dieron origen a la organización. A partir de la resolución mencionada, nace la asistencia técnica para el desarrollo, cuyo antecedente es el Punto IV del Presidente Truman, y cuya proyección dentro de la organización mundial es el Programa Ampliado de Asistencia Técnica adoptado el siguiente año. El XIII período de sesiones del Consejo, celebrado en 1951, marcó una etapa decisiva en la evolución de esta preocupación al acordar,

¹¹ W. W. Rostow, *The Stages of Economic Growth*, 1958.

con base en numerosos estudios y discusiones, el otorgamiento no sólo de subsidios o donaciones sino también de préstamos a bajas tasas de interés para proyectos necesarios pero de poca rentabilidad en los países menos desarrollados y al crear un "fondo especial" para ello. A partir de ese momento, la organización comienza a encomendar responsabilidades económicas y sociales, dentro de sus respectivas esferas, a la mayor parte de las agencias especializadas de las Naciones Unidas.¹²

Otro paso en esa dirección se había dado en 1948, con la creación de la Comisión Económica para América Latina, que sirvió de precedente a las que a continuación se crearon en África, Asia, Europa y el Oriente Medio. Hasta entonces sólo había algunas comisiones de carácter transitorio que se ocupaban de los problemas económicos de áreas afectadas por la guerra. El establecimiento de aquella comisión, iniciativa en que tuvo un papel destacado el diplomático chileno Hernán Santa Cruz, constituyó un triunfo de los países en desarrollo frente a la argumentación desplegada por la mayoría de los países industrializados. Según ellos, en esa época los problemas del desarrollo debían pasar a un segundo plano frente a los de la seguridad internacional; en todo caso, en el ámbito de los problemas económicos, la reconstrucción de las regiones afectadas por la guerra debía tener primacía sobre los demás, y en todo caso la creación de organismos regionales representaba una contradicción con el espíritu de la nueva organización mundial. El penetrante análisis de los problemas del subdesarrollo que un grupo de países latinoamericanos debió preparar en forma improvisada dio origen a una posición lo suficientemente convincente como para inclinar el debate en favor de su propuesta. Las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas, y particularmente la CEPAL, tuvieron a continuación un papel muy importante en los esfuerzos del Tercer Mundo por superar el subdesarrollo.

En el balance, las funciones económico-sociales de las Naciones Unidas continuaron supeditadas, sin embargo, a aquellas relacionadas con el mantenimiento de la paz. Cuando el distinguido intelectual y político mexicano Porfirio Muñoz Ledo fue Presidente del Consejo de Seguridad lo describió, en una conversación, como la comisaría de las Naciones Unidas. Por lo demás, en el desempeño de aquel otro tipo de funciones, pese a que su mensaje fue, probablemente, lo que más contribuyó a motivar la lucha por el desarrollo durante el último medio siglo,

¹² Ver la obra de Hernán Santa Cruz, *El Dilema de la Comunidad Mundial: Cooperar o Perecer* (tres volúmenes), (RIAL-GEL, 1984) y siguientes.

la organización siempre enfrentó limitaciones. La primera, que ya ha sido mencionada, se refiere a la influencia y efectividad abrumadoramente mayores que siempre tuvieron los organismos financieros de Bretton Woods. A ellos se agregaron otras, derivadas del descubrimiento de que el idealismo económico tenía por lo menos tantas debilidades como las que había mostrado el idealismo en materia de política y seguridad internacional desde la Primera Guerra Mundial.

En primer lugar, los aportes efectuados por organismos como la CEPAL, más cercanos a la realidad de los países debido a su carácter regional, si bien lograron desarrollar un conjunto de interpretaciones y propuestas extremadamente representativas de la realidad histórica de dichos países en un momento determinado, tendieron a convertir sus interpretaciones en una verdadera doctrina resistente a los cambios. En segundo término, esta observación podría extenderse a todo el sistema de las Naciones Unidas en el cumplimiento de estas funciones, particularmente durante su etapa más protagónica, que fue la que probablemente más contribuyó a reducir su voz y su influencia en estos temas, cuando el Tercer Mundo, a través de la organización mundial, abogó vigorosamente por el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional marcadamente idealista, que implicaba la intervención en los mercados comerciales, tecnológicos y financieros para corregir los desequilibrios históricos que los perjudicaban; el debate en torno a esta propuesta, que se desarrolló alternativamente dentro y fuera de las Naciones Unidas, terminó con una infructuosa ronda de "negociaciones globales" en el marco de la Asamblea General hacia 1980. En tercer término, frente a la complejidad y el dinamismo de la realidad económica internacional y al poderío y al conocimiento acumulado por las empresas y los propios gobiernos, a la larga las Naciones Unidas tuvieron crecientes dificultades para asesorarlos en sus análisis y recomendaciones de política frente a temas complejos como el de la productividad y la competitividad, el acceso a los mercados internacionales, el estímulo a la innovación tecnológica o la operación de los mercados financieros globales.¹³

El peligro de que la CEPAL —y los demás organismos económicos de las Naciones Unidas— cayera en una especie de esclerosis "técnico-ecle-

¹³ Cuando hacia 1980 visité el recientemente creado Centro de las Corporaciones Transnacionales de las Naciones Unidas, éste alquilaba un piso en un edificio de Nueva York en donde estaba una de las múltiples sucursales de la firma transnacional Burroughs, que era sólo una de las muchas firmas existentes en el sector de la computación, el cual era a su vez sólo uno de los múltiples sectores en que operaban, precisamente, las transnacionales que dicho Centro debía monitorear.

sial", como la denominó Joseph Hodara, tendió a acentuar esa limitación.¹⁴

¿Es posible evaluar la organización?

Estas notas no tienen por objeto hacer una evaluación del sistema. Ello escaparía a sus límites y a la capacidad del autor. Por lo demás, debido a la naturaleza de la institución y a la compleja combinación de esperanzas y limitaciones impuestas sobre ella, esa siempre ha constituido una tarea muy difícil. Y esta dificultad de evaluarla ha sido constantemente un ingrediente importante de los obstáculos que han impedido la reforma del sistema, incluso cuando esos obstáculos no han sido técnicos sino políticos, porque los problemas para evaluarla también son de carácter político. Debe reconocerse, en todo caso, que durante los últimos años, liberada de las restricciones impuestas por la Guerra Fría, las Naciones Unidas han abordado un volumen de responsabilidades mucho mayor que en el pasado, aunque siempre con resultados variados. Atendidas estas consideraciones, lo más que puede hacerse aquí es sugerir en forma sumaria, y no necesariamente ordenada, algunos de los elementos que deberían intervenir en una evaluación del sistema. Dentro de su anunciado desorden, entre estos elementos se privilegiarán aquellos que tienen que ver con las funciones de la organización, más que con su burocracia y su estructura, cuya resistencia al cambio ha sido un serio obstáculo, pero que en el fondo lo han sido debido a la ambigüedad, la falta de efectividad y la poca flexibilidad para adaptarse que han mostrado las funciones de la organización.

Un primer orden de consideraciones se refiere a que, contrariamente a su imagen oficial, las Naciones Unidas nunca lograron ser una organización auténticamente internacional —y mucho menos supranacional— o ni siquiera una "tercera parte" en los conflictos entre las naciones. De hecho nunca pudo ir mucho más lejos de lo que éstas quisieron. Las Naciones Unidas pertenecen a sus Estados miembros, con todas las ventajas, problemas, responsabilidades, limitaciones y cambios de posición que esto significa. En suma, además de contribuir a intermediar entre los intereses nacionales en conflicto, las Naciones Unidas nunca pensó y actuó con entera libertad frente a esos intereses.

¹⁴ J. Hodara, *Don Raúl Prebisch y la CEPAL*, México, FCE, 1962.

¿Cuál es entonces el papel, o los papeles, que quedarían abiertos a la ONU? En el promedio, la influencia y efectividad de las actuaciones de la organización en los asuntos mundiales parece haberse pospuesto, una y otra vez, a la búsqueda de otros objetivos tales como los de transmitir mensajes constructivos a la comunidad internacional, ganar audiencias en lo posible importantes para ciertas causas, y mantenerlas vigentes en un mundo que tiende a girar en torno a los intereses y al poderío nacional. ¿Se trata, pues, de una organización más testimonial que eficaz? ¿Es su papel el de coordinar las posiciones de los Estados nacionales o el de interpretar y seguir sus mandatos? ¿Tiene todavía algún sentido hablar de multilateralismo?

La proliferación de las funciones encomendadas a las Naciones Unidas por la comunidad internacional conforme aumentaba y se diversificaba el número y la complejidad de sus problemas, no obstante reconocer en medidas diferentes las limitadas cuotas de efectividad que poseía la organización para negociar acerca de ellos o para resolverlos, acentuó la percepción del contraste existente entre resultados y promesas. Desde siempre, pero especialmente en los últimos años, la organización debió asumir responsabilidades en delicados conflictos locales como en Bosnia, participar en los esfuerzos tendientes a mantener los movimientos poblacionales dentro de orientaciones compatibles con el desarrollo o a la preservación del medio ambiente, apoyar en forma innovativa las expectativas de los sectores de la juventud y la mujer, y ocuparse de los problemas planteados a la comunidad internacional por la violación de los derechos humanos, la educación, la salud y muchos otros. Desde una visión idealista, al decir de Tennyson, las Naciones Unidas serían "el parlamento del hombre y la federación del mundo".

A partir de estos ejemplos, que sólo representan algunos de los problemas que enfrenta la organización, podría avanzarse en señalar los que son más críticos. Uno se refiere a las relaciones reales entre la organización mundial y sus Estados miembros y a quién manda efectivamente en la organización: sus autoridades internas o estos últimos. Otro se refiere a la necesidad de que la organización y sus agencias pasen por los gobiernos miembros, u obtengan su aprobación, para poder llevar a cabo cada uno de los programas o acciones específicas que pareciere conveniente poner en juego en cada una de sus esferas de competencia, lo que plantea un fuerte vacío y una fuente de confusión a la vez, cual es el del papel de la sociedad civil en las Naciones Unidas o, dicho de otra manera, las funciones de esta organización mundial frente a las comunidades ciudadanas que aspiran a asumir cuotas crecientes de responsabi-

lidad y participación dentro del marco de la cultura cívica que hoy se está formando en un mundo globalizado. Otra cuestión, puesta de manifiesto en forma más visible durante el último tiempo, tiene relación con la capacidad de la ONU para identificar y configurar determinadas áreas importantes de problemas cuyo manejo concertado por parte de la comunidad de naciones requiera, tal vez no un nuevo organismo multilateral, pero sí un régimen internacional que encuadre a las distintas naciones interesadas en ese sector dentro de ciertas reglas del juego, como ha ocurrido con los regímenes que regulan el sistema monetario internacional, el uso de los mares y los recursos marinos, del espacio exterior y varios otros. Una alternativa más precisa, pero tal vez más difícil y, por lo tanto, excepcional, es el de que la organización se convierta en el fideicomisario de determinados bienes comunes de la humanidad.

En suma, si las Naciones Unidas no existieran, ¿habría que inventarlas? ¿Debería proponerse realmente, y no sólo en un plano simbólico, ser efectiva en la solución de los problemas que la comunidad nacional le encomienda o su papel, no poco importante en este mundo originalmente conflictivo y anárquico, debiera limitarse a promover el diálogo y el acercamiento entre las partes, la generación de experiencias y conocimientos útiles para la solución pacífica y eficaz de los problemas, y a transmitir mensajes que faciliten el diálogo dentro de la comunidad internacional en torno a sus problemas y la búsqueda de soluciones colectivas para los mismos basadas en los estudios y consensos adecuados? Como puede observarse, todo intento por identificar algunos elementos que pudieran servir para iniciar una evaluación de la organización mundial a fines de este siglo, por modesto que sea, por ahora parece condenado a la necesidad de ser puramente tentativo, probablemente arbitrario, e incompleto.

La necesidad de un cambio epistemológico.

Quisiera señalar, antes de terminar estas reflexiones, la conclusión principal que parece surgir de un análisis deliberadamente preliminar e incompleto como este. Para expresar esta conclusión convendría formularnos ahora una pregunta que debió haber estado al comienzo de este ensayo, pero que no se planteó allí para no influir en que la atención del lector estuviera centrada desde un comienzo en su respuesta, lo que habría sido, por una parte, demasiado ambicioso, y por la otra, un freno

a la limitada capacidad de poner sobre la mesa un número pequeño pero razonablemente representativo de elementos de análisis útiles para evaluar la organización. Con esta pregunta, se inicia el interesante análisis de Adam Robert y Benedict Kingsburi cuando afirman: "En el medio siglo transcurrido desde sus fundación en 1945, las Naciones Unidas han sido la institución central en la conducción de las relaciones internacionales". Y cuando agregan, matizando dicha afirmación, que los problemas puestos bajo la responsabilidad del sistema "no pueden ser enfrentados en forma efectiva a menos que haya un núcleo de entendimiento común acerca de la naturaleza de las Naciones Unidas y de su lugar en las relaciones internacionales, un entendimiento que ha sido particularmente problemático, porque a través de su historia la ONU ha estado citiada por interpretaciones simplistas y conflictivas".¹⁵ ¿Cuál es, en efecto, la centralidad de la ONU en el mundo de hoy?

Volvemos aquí a la observación del comienzo, según la cual estamos viviendo un cambio de época que afecta muy profundamente, y por igual, la estructura, los valores, las aspiraciones y las formas de comportamiento de las sociedades nacionales, de las comunidades y los individuos que las integran, así como al sistema internacional en su conjunto. Se trataría de uno de esos cambios profundos en los enfoques cognitivos, valóricos y actitudinales que a través de la historia de la humanidad determinan y explican la alternancia de los grandes ciclos culturales. La crisis del mundo moderno, industrial, militar, estatal, burocrático y materialista, y la transición hacia una nueva etapa de la modernidad o una modernidad tardía, es fundamentalmente el producto, como ocurre en todos esos cambios, del surgimiento de nuevos enfoques o umbrales cognitivos. La lectura sutil y atenta de la historia enseña que la visión del mundo que posee el sujeto crea la sociedad, la política y la historia, no sin un permanente diálogo retroalimentador entre éste y sus circunstancias. Si es esto lo que ha ocurrido con la emergencia de la sociedad postmaterialista, postindustrial, postnacional o postmoderna que se anuncia desde distintos ángulos, para no mencionar el fin de la historia proclamado como consecuencia de una mezcla de admiración *frente al* triunfo universal de capitalismo liberal y del deseo de asegurar la estabilidad de ese modelo, todas las realidades sociales, políticas e internacionales a que debería referirse la mirada y la acción de las Naciones Unidas habrían cambiado tanto que para poder dirigirse seriamente a ellas se requeriría otro tipo de organización.

¹⁵ A. Roberts y B. Kingsburi, *Presiding Over A Divided World: Changing Win Roles 1945-1993*, (Rienner, 1994), p. 9.

Resulta ilustrativo de lo anterior el hecho de que la Fuerza de Trabajo sobre los Bancos Multilaterales de Desarrollo creado por el Comité de Asistencia para el Desarrollo (DAC) hace poco tiempo con el objeto de indagar acerca del rol y de las posibilidades que esas instituciones podrían tener en el mundo de hoy, si bien deba presentar sus primeros informes al DAC a principios del próximo año, haya estado llegando ya, informalmente, a la conclusión de que la visión del mundo, del significado del desarrollo en él, de los sectores prioritarios dentro de este proceso, de las principales demandas que dichos organismos podrían recibir de los países, de los intereses centrales de sus gobiernos miembros, que son los que formulan las demandas mencionadas, y la visión y las expectativas de la sociedad y la ciudadanía frente a estos organismos, tendrán que cambiar sustancialmente. En lugar de un programa estable, previsible y ordenado de actividades de crédito y asistencia técnica para promover el desarrollo en determinados sectores enmarcados por claras fronteras y considerados cruciales para el desarrollo, a través de operaciones que por regla general son repetitivas y poseen gran envergadura, lo que el desarrollo de sociedades más complejas y dinámicas como las de hoy requiere es una aproximación mucho más sutil, diversificada, ágil, cualitativa, inteligente y personalizada, que permita a estas organizaciones atender en forma flexible una mayor variedad de intereses específicos, probablemente en menor escala; llegar a nichos de demanda dotados de un potencial hasta ahora desconocido para integrarse entre ellas; dar lugar a nuevas combinaciones de consumo, innovación y cadenas productivas, así como a nuevos enlaces entre las consideraciones económicas, socioculturales y políticas de la gente y —en menor medida— de los gobernantes en sus países miembros. De verificarse esta tendencia, estas grandes organizaciones, planificadas a mediano plazo en respuesta a necesidades sectoriales presumiblemente conocidas durante largo tiempo, deberían ser reemplazadas por agencias inteligentes, flexibles, adaptativas, con gran capacidad para seguir la permanente diversificación de los problemas y de las demandas de las sociedades, más cercanas a los países, más descentralizadas y mejor coordinadas. Tal vez lo esencial sea la necesidad de que adquieran una visión estratégica y un diseño organizacional que les permita trabajar en forma menos estática y piramidal y más cambiante y cercana, al estilo de las redes y fuerzas de trabajo. El tipo de ideas que se está discutiendo con respecto al futuro de los organismos financieros internacionales, el mayor de los cuales es teóricamente la más eficiente y autónoma institución de las Naciones Unidas, contienen pistas útiles para avizorar el porvenir de la organización mundial.

Tanto los problemas cuantitativos —su tamaño, costo y burocracia— como los cualitativos que enfrenta la organización, se podrían pensar bajo una nueva luz, más promisoría, si se exploraran los siguientes enfoques.¹⁶ Primeramente, desde el punto de vista de las ideas, insistir menos en la memoria histórica, en su ideario, sus esfuerzos y sus logros, conservándolos cuidadosamente como un fondo indispensable de recursos a los cuales echar mano más que como un conjunto de preceptos canónicos que tienden a guiar su acción en el futuro, y desarrollar en cambio la mayor capacidad posible de conocer los cambiantes y diversos problemas que enfrentan sus países miembros en los variados campos de acción de la organización, de tal manera que le permita estar a la vanguardia de su comprensión y del diseño de las respuestas que ellos requieren, abriéndose en forma deliberada y sistemática a la mayor cantidad posible de informaciones y señales provenientes de los propios países. En segundo término, y como condición de lo anterior, avanzar hacia una mejor representación y participación de los elementos de la sociedad civil en las preocupaciones y trabajos de la organización, procurando una mejor combinación entre sus relaciones con los organismos gubernamentales y no gubernamentales, e incluso ampliando y flexibilizando considerablemente este último concepto, trascendiendo el que se ido cristalizando en los registros y conferencias de las Naciones Unidas, pues vivimos un mundo en que la antigua relación entre el Estado y la sociedad civil está cambiando en forma radical en favor de esta última. En tercer término, adoptar gradualmente modernos diseños organizacionales similares a los que se esbozaban más arriba, que permita a la institución descentralizarse mucho más que ahora para actuar en sus distintas esferas, desarrollar una proporción creciente de su labor en los países, y trabajar en forma más equilibrada con personal propio, contratado y de los propios gobiernos y países que la integran.

Estos rasgos, u otros similares, parecerían proporcionar la base para adecuar la organización mundial de las Naciones Unidas a un mundo postnacional como el que se perfila.

¹⁶ Los primeros siempre han sido considerablemente exagerados. La estructura central de la organización, incluyendo su secretariado, sus oficinas en Ginebra, Viena y Nairobi, y sus cinco comisiones regionales, cuesta 1.200 millones de dólares —sólo el doble que el Departamento de Policía de Nueva York—, y considerando todas las agencias y programas vinculados de alguna manera con ella, 18.200 millones, que podría compararse con un presupuesto de defensa de 767.000 millones si se suman los de todos sus países miembros, según el *Herald Tribune* de 7-8, Octubre, 1995.