



Revista de Fomento Social, 50 (1995), 17-31

La ONU, lo económico y lo social

1995 será el año del 50 aniversario de la creación de la Organización de las Naciones Unidas. Nos apostamos cualquier cosa a que serán innumerables los libros, los coloquios, los discursos, que con este motivo van a evocar el papel jugado por esta institución en los conflictos mundiales, por la defensa de la paz.

Pero hay otro ámbito, generalmente menos espectacular, en el que las Naciones Unidas están también dotadas de una misión: el campo socioeconómico. Quizás se sepa menos, aun cuando organismos ligados a la ONU como la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Alto Comisariado para los refugiados (ACNUR), la UNICEF, etc., son de sobra conocidos. El texto que sigue pretende, modestamente, describir y evaluar la actividad de las Naciones Unidas en este campo, así como plantear algunas cuestiones.

André LINARD (*)

De entrada, lo menos que se puede decir es que la Organización de las Naciones Unidas, hasta el momento presente, apenas si se ha distinguido por sus actividades en el campo socioeconómico. Y, sin embargo, también le ha sido confiada una misión en ese ámbito. ¿Se trata de la señal de una cierta inefica-

(*) Profesor del Instituto Lumen Vitae. Traducción del original francés de José J. Romero Rodríguez.

cia? ¿O es quizás la consecuencia de la presencia en ese mundo socioeconómico de múltiples actores mucho más decisivos que “el gran tinglado de Nueva York? Mejor no anticipemos conclusiones que deben ser matizadas. En buena lógica, intentemos descubrir primero lo que la ONU se supone debía haber conseguido en este terreno y luego veamos lo que de hecho ha conseguido.

Y, ante todo, la Carta. Su artículo 55, que fija los objetivos, merece una lectura atenta. Las Naciones Unidas, se dice allí, favorecerán la elevación de los niveles de vida, el pleno empleo, la solución a los problemas socioeconómicos internacionales, el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

Se trata, según el mismo artículo, de medios destinados a “crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias”. Necesarias ¿para qué? Para “asegurar entre las naciones unas relaciones pacíficas y amistosas” fundadas sobre “la igualdad de los derechos de los pueblos y de su derecho a disponer de sí mismos”. Por tanto, el desarrollo social, que incluye las relaciones económicas internacionales, es un medio al servicio de la igualdad entre los pueblos y de su autonomía.

Ese es el marco. Ante todo, se constata que no se establece distinción entre países del Norte y del Sur, desarrollados y en vías de desarrollo, ricos y pobres. Eso se traducirá en la práctica ulterior. En efecto, será un error limitar las preocupaciones socioeconómicas de la ONU únicamente al desarrollo de los países del Sur. Otros temas como la vejez, el comercio de la droga, los derechos de los niños..., abordados en sendas conferencias internacionales, conciernen por igual a los países considerados como ya desarrollados.

Segunda constatación: aunque podría no haber sido así, Naciones Unidas conciben la cuestión de los Derechos Humanos en relación con el campo socioeconómico. Su definición en forma de Declaración de Pactos lo confirma (y esta relación será retomada en 1993 por la Conferencia de Viena sobre los Derechos Humanos). En primer lugar, porque al lado de los derechos civiles y políticos individuales, un segundo pacto comprende los derechos económicos, sociales y culturales, que también son individuales: seguridad social, trabajo, descanso, educación, nivel de vida suficiente, libertad sindical... Como escribe Charles Chaumont, a falta de convertirse en realidades en las legislaciones nacionales, estas nociones han adquirido al menos el estatuto de principios generales del Derecho (1). Pero además, porque existe una segunda relación “a contrario”: los

(1) CHAUMONT, C. (1994). *La Organización de Naciones Unidas*, Presses Universitaires de France, coll. Que saisje?, p. 104-105.

derechos colectivos, o derecho de los pueblos, están ausentes de la concepción de los derechos que prevalecía en 1947-1948; será preciso esperar hasta comienzos de los años 70 para que sean tenidos en cuenta en las instancias de las Naciones Unidas. Esta ausencia es típica de una concepción liberal del desarrollo.

Una vasta red, sin coordinación

Toda una serie de instituciones e instancias se fueron creando a lo largo de los años, generalmente por sectores. En lo alto de esta pirámide, se encuentra el Comité Económico y Social (o ECOSOC) de la Asamblea General encargado por la Carta (artículo 62) de "hacer o promover estudios e informes sobre cuestiones internacionales en los campos económico, social, de la cultura intelectual y de la educación, de la salud pública... y dirigir recomendaciones". El ECOSOC es, en el ámbito que nos ocupa, el órgano clave encargado de establecer acuerdos con otras instancias, de coordinarlas, de crear comisiones, de consultar a las organizaciones no gubernamentales etc...

Alrededor del ECOSOC se ha constituido una red de organizaciones con estatutos tan diversos como sus modos de actuación. Sería imposible e inútil enumerarlas todas aquí (2). Pero esa misma diversidad es ya significativa: es la prueba de una fragmentación de las atribuciones que, a priori, puede considerarse poco propicia para la puesta en marcha de un desarrollo integral.

Algunas de estas organizaciones llevan a cabo actividades concretas, y reproducen con frecuencia a nivel multilateral actividades que ya existen en los programas nacionales de cooperación de los Estados miembros: el Programa Alimentario Mundial, por ejemplo, o el Programa de los Voluntarios de las Naciones Unidas. Otras son más originales, como el Alto Comisariado para los Refugiados. Hay algunas cuyas actividades se limitan a lo humanitario (el corto plazo), otros incluyen también el desarrollo (por ejemplo UNICEF-Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). Otras, por último, como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), sólo consideran el medio y largo plazo.

Algunas organizaciones tienen como misión a la vez actuar y hacer reflexionar, principalmente bajo la forma de esas grandes conferencias internacionales

(2) Véase la lista completa elaborada por BERTRAND, M. (1994), *L'O.N.U.*, Ed. La Découverte, coll. Repères n° 145, (en particular, el cap. III, p. 52 a 89).

que jalonan el calendario de las actividades de la ONU. No podemos aquí ser exhaustivos al respecto. Mencionemos, por ejemplo, las Conferencias sobre el medio ambiente (1972); sobre la población (1974); sobre la desertificación (1977); sobre la reforma agraria y el desarrollo rural (1979); sobre la vejez (1982)... hasta llegar a las más recientes: medio ambiente y desarrollo (Río de Janeiro, 1992); población y desarrollo (El Cairo, 1994); desarrollo social (Copenhague, 1995). Todas las actividades no son tan espectaculares; recuérdense por ejemplo las comisiones económicas continentales (CEPALC, para América Latina y el Caribe, CEA para Africa...), que son menos conocidas pero no por ello menos útiles.

¿Desarrollo? ¿Qué desarrollo?

Con tal arsenal de medios (aunque disponiendo de menos fondos de lo que pudiera creerse), las Naciones Unidas no deberían lógicamente tardar en satisfacer la aspiración al desarrollo de las poblaciones del planeta. Sin embargo, ¡qué lejos estamos de eso! Ante todo porque, en contra de una idea muy extendida, estas instancias e iniciativas están aún muy lejos de una coordinación eficaz, aunque tal sea el objetivo. Los solapamientos no son raros. Pero, sobre todo, porque la noción misma de desarrollo es problemática.

Las Naciones Unidas, a lo largo de todos estos años, han recibido el influjo ambiental de la época. Al principio de su existencia, el conjunto de las instancias internacionales se caracterizaba por la ausencia de una visión clara de lo que era el desarrollo y de los medios para conseguirlo. Aún hoy no existe acuerdo sobre este tema; algunos cuestionan incluso -no sin razón- la misma noción de desarrollo, concepto que los países del Norte occidental del planeta tratarían de imponer al Sur. Hasta tal punto, que el mantenimiento de una cierta ambigüedad sobre este tema es generalmente la condición para obtener un consenso y, a fortiori, la unanimidad. Nunca se ha planteado un debate de fondo entre las orientaciones de tipo capitalista, basadas en las iniciativas individuales privadas, y las opciones socializantes fundadas sobre el interés colectivo.

Entre 1945 y 1964, la concepción dominante era la de la teoría llamada del retraso / modernización. Según ella, algunas sociedades están retrasadas en la vía del desarrollo; necesitan modernizarse para avanzar y enganchar su vagón al tren del crecimiento; los países ya desarrollados están llamados a proporcionarles asistencia técnica (en personal y en tecnología) y capitales. Se com-

prende, pues, que en 1950 una resolución de la Asamblea General afirmara que “la aceleración necesaria del desarrollo exige una ayuda extranjera, no sólo técnica sino también financiera”. Y se comprende también que en 1954 el presidente del ECOSOC, el futuro Ministro belga de cooperación Raymond Scheyven, concluyera un estudio estimando que “una mejora suficiente del nivel de vida de las poblaciones subdesarrolladas no exigiría más del 2% de la renta nacional de Europa occidental, Estados Unidos y Canadá”.

Ciertamente, ya en 1952 se planteaba la cuestión del control de los Estados sobre sus riquezas naturales; pero entonces se trataba de recursos no comercializables, como el agua. Y en 1954 el ECOSOC creó una Comisión del Comercio Internacional de Productos de Base, encargada de estudiar las formas de evitar las fluctuaciones excesivas de los precios de dichos productos. Pero esos planteamientos se hacían con una mentalidad muy diferente de la que aparecería veinte años más tarde. Ni se planteaba la posibilidad de eventuales conflictos de intereses entre países industrializados y países llamados en desarrollo. Precisamente como consecuencia de esta concepción se estableció en 1960 el objetivo de atribuir cada año el 0,7% del PNB de cada estado miembro al desarrollo, al comienzo de lo que iba a ser el primer decenio del desarrollo, el primero de una larga serie, debiendo ir jalonado cada decenio por la aprobación de una estrategia internacional. A posteriori, no queda más remedio que constatar que, no sólo este compromiso no ha sido respetado sino por un muy pequeño número de países (más o menos, los Países Bajos y los escandinavos), sino también que “la mejora suficiente del nivel de vida de las poblaciones subdesarrolladas” no es, en primer lugar, una cuestión de dinero.

La CNUCED, una ruptura

Sin embargo, el sistema de las Naciones Unidas iba poco a poco a ser influenciado por otra concepción del desarrollo, la que concibe el sub-desarrollo como consecuencia de las relaciones de dominación entre las sociedades del Norte y del Sur. En efecto, los años sesenta contemplaron la emergencia de la teoría de la dependencia, también llamada centro-periferia. Se puso en cuestión la idea admitida hasta entonces de una separación dualista entre las relaciones económicas mundiales por un lado y, por otro, el problema “social” del desarrollo. En contra de esto, los teóricos de la dependencia afirmaron que el segundo era la consecuencia directa de las primeras. Dicho de otra manera: no

se trataba ya de enganchar todos los vagones al mismo tren, sino de poner en cuestión la misma dirección tomada por la locomotora.

Esta tendencia se tradujo en 1964 en la creación de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (CNUCED) (3). Esta creación rompe una cierta lógica en el reparto de las competencias en el seno de las Naciones Unidas. En efecto, el ECOSOC debía cumplir más o menos las mismas funciones, pero por razones históricas, la emergencia del Tercer Mundo como actor de peso en las relaciones internacionales condujo a la creación de este organismo. La CNUCED ha sido el lugar principal de lo que ha dado en llamarse la corriente tercermundista en las relaciones económicas mundiales. Una de sus principales novedades fue el funcionamiento en grupos que reunían a los Estados por categorías. El más conocido es el "Grupo de los 77" formado, en aquel entonces por 77 países del Tercer Mundo (4). De esta manera, la CNUCED rompía con la fragmentación de competencias, ya que estaba capacitada para tratar de todo lo que concierne al comercio internacional y al desarrollo.

Esta instancia, que ponía en cuestión las reglas del juego económico mundial, fue hasta 1987 el lugar de una confrontación Norte-Sur casi permanente; o mejor, para ser más precisos, Noroeste-Sur. El Grupo de los 77 reivindicaba fundamentalmente más poder y más autonomía económica, uno de los objetivos de la Carta.

Tesis parecidas fueron retomadas, por ejemplo, en la UNESCO a propósito de un control creciente de los países del Sur sobre su imagen en los medios; tal fue el contenido de la reivindicación de un Nuevo Orden Internacional de la Información. Después, la misma Asamblea General, donde los Estados miembros del Sur habían llegado a ser mayoritarios, aprobó en 1974 una Declaración y un Programa de Acción para un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) bastante contestatario del orden existente, así como una Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados. Esta última implicaba en particular la soberanía de los Estados sobre sus recursos naturales. Cuando se sabe hasta qué punto los esfuerzos de algunos Estados en este sentido (nacionalizaciones...)

(3) THÉRIEN, J.P. (1990), *Une voix pour le Sur. Le discours de la CNUCED*, Ed. L'Har-mattan y Presses Universitaires de Montréal.

(4) Originariamente, los grupos representaban respectivamente a los países de Asia (A), desarrollados de economía de mercado (B), de América Latina (C) y socialistas de Europa del Este (D). Los grupos A y C se aliaron hablando con una sola voz, la China se constituyó en un grupo por sí misma, los demás subsistieron, al menos hasta la caída del comunismo en Europa del Este.

han sido aniquilados por las potencias económicas transnacionales, en Chile o en otros lugares, es preciso constatar que se trataba en el mejor de los casos de un piadoso deseo; en el peor, de un ejercicio de hipocresía.

En realidad, todo el debate de estos últimos decenios sobre el NOEI estaba falseado de entrada. En efecto, ¿cómo explicar esta aprobación sino por la convicción de los jefes de Estado del Norte de que no se llegaría a nada en concreto? Se trataba simplemente de buenas palabras pero, sobre todo, sin aumentar los presupuestos y, menos todavía, de actuar sobre los mecanismos de dominación. De todas maneras, en una economía mundial de mercado, los actores son privados en su mayoría, y los lugares determinantes del poder están situados fuera de los muros de la ONU. Veinte años después, el NOEI debe ser archivado en el armario del recuerdo, ya que nunca fue utilizado en serio.

Un debate ideológico

No deja de ser curioso que sea precisamente a partir de esa época cuando se extiende la idea de una politización excesiva de las instancias de la ONU encargadas de las cuestiones socioeconómicas. También desde entonces los países del Norte, ricos generalmente, han utilizado el arma de la reducción de los presupuestos bajo pretextos técnicos de organización (exceso de personal, ineficacia...), cuando de hecho se trataba de un conflicto ideológico. Este arma era tanto más eficaz cuanto las instituciones del área económica y social se financian en una proporción muy fuerte mediante contribuciones voluntarias. La cuestión de la eficacia de “la familia de las Naciones Unidas” en el ámbito socioeconómico no puede ser ignorada en esta reflexión, aunque se trate de una cuestión ideológicamente interesada. Una constatación superficial conduce a una conclusión elemental: los organismos de las Naciones Unidas serían tanto más eficaces cuanto más directa y concretamente actúan; la UNICEF, por ejemplo, en las acciones destinadas a los niños; el PAM, mediante su ayuda alimentaria; el decenio del agua; etc. Fuera de eso, se trataría de costosas burocracias de dudosa utilidad. Con la misma se pone en cuestión la capacidad de las Conferencias, esas “grandes ceremonias”, para cambiar a corto plazo el curso de los acontecimientos en sus ámbitos respectivos.

Todas esas críticas no están desprovistas de fundamento. Por ejemplo, la Conferencia de Río parece no haber parido más que un ratón, en términos de compromisos concretos y obligatorios.

Pero en este terreno ¿en qué consiste ser eficaces? A pesar de sus defectos, las reuniones internacionales de este tipo ¿son acaso totalmente inútiles? No estoy tan seguro. En muchos casos han tenido el mérito de atraer la atención de la opinión pública y de los decisores sobre problemáticas nuevas o sobre la urgencia de ciertas cuestiones. Por ejemplo, en 1972, cuando tuvo lugar la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Ambiente, este tema era todavía ampliamente ignorado por el gran público. Las actividades que hacen evolucionar las mentalidades o que han permitido descubrir aspectos desconocidos de las relaciones Norte-Sur rara vez producen efectos directamente observables. ¿Pero sucede lo mismo a largo plazo? Al permitir una mejor comprensión de los problemas, esas actividades cumplen también el papel que les incumbe. En cualquier caso, al menos podrían cumplir esa función si no fuera por ciertos defectos, subrayados por Maurice Bertrand, que fue funcionario de la ONU durante 18 años (5). Por ejemplo, el de fijar objetivos grandiosos que difícilmente pueden ser respetados; o el recurrir a declaraciones finales vacías que sólo sirven para enmascarar profundos desacuerdos, signos generalmente de conflictos de intereses; también el defecto de nunca dar la palabra a las poblaciones afectadas. El orden internacional fundado sobre los Estados tiene, en efecto, un aspecto perverso: son los delegados de esos Estados quienes se expresan en los grandes encuentros internacionales; es decir, en muchos casos, los representantes de los gobiernos y, por tanto, de las burguesías nacionales que tienen el poder, y raramente de la población (6). El neocolonialismo, las transnacionales etc. fueron denunciados con mucha razón, pero la desigual distribución de las riquezas al interior del país fue relegada con frecuencia al olvido.

En beneficio del Norte

Las acciones directas y concretas, por su parte, ¿se libran de la crítica? De ninguna manera. En efecto, cabe preguntarse si esas acciones se enfrentan realmente a las causas estructurales del subdesarrollo, o sólo a sus consecuencias. ¿Acaso permiten poner en cuestión lo que se suele llamar mal-desarrollo: un sistema que enriquece a unos y empobrece a otros, que conduce a un con-

(5) BERTRAND, M. (1994), op. Cit., p. 58-59.

(6) Es cierto que existen correctivos, en particular en la Comisión de Derechos Humanos. Las ONG, admitidas como observadoras, han tomado la costumbre de invitar a representantes de las poblaciones del Sur a formar parte de sus delegaciones.

sumo excesivo de los recursos no renovables, que impone a las poblaciones modelos que les son extraños? Por ello, las actividades socioeconómicas multilaterales, en este caso las de las Naciones Unidas, no se escapan de las críticas que se dirigen generalmente a las políticas nacionales de cooperación.

Como ocurre con estas últimas, no se puede concluir sin plantearse la cuestión de saber si es verdaderamente el Sur, en donde las necesidades socioeconómicas son clamorosas, quien se beneficia de esas acciones. Algunos autores son extremadamente críticos, al constatar por ejemplo que los únicos sectores que se han beneficiado de medios de acción suficientes son aquellos en los cuales el Norte está interesado; en particular, la cuestión del crecimiento demográfico. Por lo demás, los países del Norte se han mostrado en general poco interesados y se han dejado llevar por la inercia, cuando no por la mala voluntad. Pero este desinterés no implica grandes riesgos, puesto que en el ámbito de lo social y sobre todo de lo económico, unos centros de poder mucho más determinantes, más o menos ligados al grupo de las Naciones Unidas según los casos (Fondo Monetario Internacional, GATT, G7...), son los que adoptan las orientaciones verdaderamente decisivas. Veinte años después de las grandes declaraciones sobre el Nuevo Orden Económico Internacional, la contestación del Sur ha dado paso a un dócil alineamiento con la omnipotencia del mercado. El Banco Mundial, cuyos informes de estudios a veces emiten una opinión crítica sobre esta evolución, lleva a cabo por otro lado una práctica que favorece la integración de las economías del Sur en el mercado mundial. Mientras que la Conferencia de la CNUCED en 1983 se saldó con un fracaso, poco después se llegó a un consenso sobre la adhesión a las tesis antiproteccionistas del GATT. Después de tres decenios y medio del desarrollo, el foso de la desigualdad crece entre las poblaciones ricas y pobres. Por eso es difícil dejar de pensar en un fracaso de las Naciones Unidas en este terreno.

¿La paz contra el mercado?

Lo cierto es que no parece que se pueda ser optimista ante el futuro. De 1945 a hoy, el contexto económico mundial ha cambiado sin duda. Por el lado de las ideas, la caída del comunismo ha traído consigo la convicción ampliamente extendida de que el futuro económico del mundo será liberal o no será.

Pero la representación de la realidad no es lo único que ha cambiado: es la misma realidad la que se ha modificado. La mundialización de la economía se

ha acentuado fuertemente, lo que se traduce en particular en incremento de las operaciones comerciales y de las inversiones internacionales, en carácter cada vez más transnacional de las grandes empresas y en pérdida de control de los gobiernos nacionales sobre las decisiones en materia económica (el poder "se externaliza") y, también cada vez más, en materia social (la competitividad obliga, bajo la amenaza de las deslocalizaciones).

Dado, pues, que los Estados nacionales pierden cada vez más su soberanía económica, podría esperarse, eventualmente, que la ONU, organismo político internacional, les sustituya al menos parcialmente. Eso sería olvidar aspectos importantes de la evolución reciente: ante todo, el hecho de que el poder económico no sólo se internacionaliza, también se privatiza. Una gran empresa transnacional es hoy más poderosa que ciertos Estados.

En segundo lugar, los Estados económicamente poderosos no están verdaderamente interesados en ver a la ONU adquirir influencia en este ámbito. Ocurre más bien todo lo contrario, porque en las Naciones Unidas prevalece el sistema "un Estado-un voto" que da, al menos sobre el papel, tanto poder decisorio a Santa Lucía como a Alemania, por ejemplo. Por eso estas potencias desean que las regulaciones que siguen siendo necesarias sean ejercidas e impuestas por unas instancias en donde el poder de decisión sea proporcional al peso económico de los interlocutores. Así sucede, en primer lugar, con el G7, o (inicialmente) grupo de los siete países más ricos. A partir de ahora, en ese foro, dos veces al año, los "grandes" toman las orientaciones fundamentales, al abrigo de las reivindicaciones de los demás. En cuanto a las instancias multilaterales universales, son privilegiadas aquellas en las que el poder de decisión es proporcional a las aportaciones: el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), que forman junto con el GATT -transformado en Organización Mundial del Comercio- el llamado grupo de Bretton Woods.

Existe otra forma de privatización del poder: los innumerables grupos privados de presión y de interés que se mueven alrededor de las organizaciones internacionales. O, también, los juegos de influencia que se ejercen cuando se procede a la designación de expertos, de autores de estudios etc.

Frente a tales poderes, que disponen de importantes medios financieros, las Organizaciones no gubernamentales, que también son parte de este escenario, no están totalmente desprovistas de poder, pero se encuentran en una relación de fuerzas particularmente desfavorable.

Una agenda cargada

Como hemos visto, las Naciones Unidas no han tenido hasta la actualidad sino poca influencia determinante sobre las relaciones económicas internacionales en lo tocante al problema del desarrollo. Con la evolución del contexto que hemos descrito, esta debilidad no puede más que acentuarse con el tiempo. Ello no impide que las instancias de la ONU tengan ante sí una agenda formada por temas importantes y actividades espectaculares.

Los temas a que nos referimos se refieren especialmente a las migraciones, al medio ambiente y el desarrollo (la continuación de Río), a las cuestiones de población (la continuación de El Cairo), a la lucha contra la pobreza, a la noción de injerencia humanitaria... La ONU juega un papel, diversamente apreciado, en la definición de un "derecho de injerencia humanitaria". Es una preocupación incontestablemente útil, pero peligrosa. En efecto, por un lado, las numerosas recientes intervenciones crean la ilusión de que los países del Norte toman las decisiones en función del bien común, y no de sus propios intereses; por otra parte, y esto es lo que nos interesa aquí sobre todo, estas formas de injerencia no se ponen en marcha sino con ocasión de situaciones críticas: guerras civiles, descomposición del Estado, genocidio... ¿Cuándo se producirá una injerencia humanitaria para detener la concentración de las tierras en manos de una minoría, para impedir que se obligue a los niños a trabajar, para evitar los despidos masivos debidos a las deslocalizaciones, para detener las hambrunas provocadas por políticas agro-exportadoras, para impedir la muerte del medio ambiente vital a causa de inversiones sin escrúpulos? Todos esos fenómenos matan. Al menos tanto como las guerras civiles. Así como puede matar, en ciertos casos, la destrucción de las referencias culturales de una sociedad por la imposición de modelos. Estos ámbitos escapan totalmente a la acción de las Naciones Unidas que, por ello, corren más que nunca el peligro de no poder actuar sobre las causas de las situaciones, y de limitarse simplemente a intentar corregir sus consecuencias.

Se podrá argüir que en esos casos no se trata del mantenimiento de la paz, sino de un sistema económico que no es competencia de la Carta de las Naciones Unidas; o que se trata de cuestiones internas. Y, sin embargo ¿dónde empieza la paz? ¿Dónde comienza la violencia? ¿La violencia de las estructuras o la violencia de las revueltas? Se tiende a calificar la segunda como ruptura de la paz. ¿Y el orden económico que empobrece, que marginaliza, que mata? "Se

dice de un río que es violento, pero nadie llama violentas a las riberas que lo encierran”, afirmaba Bertold Brecht. Para una ONU que intenta generalmente jugar a los bomberos en las situaciones de explosión local, hay bastante tarea en perspectiva, a fortiori si de lo que se trata es de crear una paz durable.

Cierto, se podrá decir: “no hay desarrollo sin paz”. Es verdad que un mínimo de estabilidad es indispensable para el establecimiento de condiciones socio-económicas satisfactorias. Por tanto, la búsqueda de la paz puede preceder la del desarrollo. Pero, a la inversa, otro adagio afirma: “no hay paz sin desarrollo”. Por otro lado, la Carta, como se ha visto, encarga a la Organización de promover “las condiciones de estabilidad y de bienestar necesarias” para una paz duradera (7). La existencia de grandes disparidades provoca las revueltas, violentas o no, y la consiguiente represión. Incluso en los casos de conflictos internacionales o de luchas por la independencia, no es raro que una de las causas profundas resida en las disparidades de acceso a ciertos recursos o en desigualdades económicas.

Contradicciones

Por tanto, sería necesaria una acción preventiva mucho antes de la aparición de los conflictos armados. Sin embargo, estamos lejos de que las Naciones Unidas asuman como suya esta preocupación. Es cierto que muchas acciones emprendidas por la UNICEF, el PNUD, etc. contribuyen a mejorar en algunos casos la suerte de la gente. Pero no tocan los mecanismos que provocan las necesidades a las que se pone remedio. Nuestra hipótesis es que no sólo las Naciones Unidas no está equipada para atacar esos problemas, no sólo las ambigüedades de su funcionamiento les impiden ser eficaces, sino que además existe una voluntad política clara de no confiarles esta tarea. En otras palabras, lo que habría que evitar sobre todo es que la ONU se ocupe del fondo de los problemas: el funcionamiento de la economía mundial. Esta última depende de las instancias ya citadas. Ciertamente, la ONU y las organizaciones cercanas a veces se ven atravesadas por tensiones reales: pero uno puede apostar cualquier cosa a que esas tensiones serían insoportables si las verdaderas cuestiones en juego fueran objeto de las decisiones.

Esta incapacidad relativa de las Naciones Unidas no puede más que irse acentuando, sobre todo a la vista de la contradicción creciente entre las nece-

(7) Artículo 55. Ver *supra*.

sidades de recursos financieros para una política voluntarista de desarrollo, y las exigencias de ajuste estructural que no permiten disponer de tales recursos. Alvaro de Soto, que fue representante del Secretario general en las negociaciones de paz en El Salvador, ha mostrado esta ambigüedad. En efecto, al mismo tiempo que las Naciones Unidas apadrinaban en ese país reformas sociales destinadas a asegurar el éxito de los acuerdos de paz, que tenían por supuesto un coste, las instituciones de Bretton Woods le imponían un programa de ajuste opuesto a tales gastos. Y no existe en el sistema multilateral ninguna autoridad central capaz de zanjar esta cuestión (8).

Hace unos años, una instancia como la CNUCED podía todavía servir de contrapeso relativo a las restricciones que pesaban sobre el Sur. Hoy en día la CNUCED se adhiere a las tesis según las cuales el crecimiento económico es prioritario. Para favorecerlo, hay que alinearse en el combate anti-proteccionista del GATT. "El tema principal del desarrollo para los años 1990 es a partir de ahora el reforzamiento de los lazos entre el crecimiento económico y las condiciones de vida de los individuos" (9). Es lo que se llama púdicamente "un enfoque más orientado hacia el mercado". Ahora bien, diferentes estudios muestran que no hay correlación directa entre el crecimiento y la mejora del bienestar; mientras sí que la hay entre esta última y la inversión en lo social (10). Incluso las transnacionales, hasta hace poco condenadas por los desastres que causan, hoy son vistas como aliadas. El Centro de las Naciones Unidas encargado de vigilarlas ha sido reducido discretamente a la nada.

De conferencia en conferencia...

La perspectiva que precede es quizás pesimista. Y no se trata de una voluntad de devaluar la ONU y su acción. Pero ¿cómo liberarse de la impresión de una desproporción insuperable entre las actividades previstas por las organizaciones miembros del grupo de las Naciones Unidas y la amplitud de los problemas reales y de los intereses en juego? ¿Si al menos las cosas se abordaran

(8) DE SOTO, A., DEL CASTILLO, G. (1992), "Obstacles to peacebuilding", *Foreign Policy*, p. 69 a 83.

(9) *ABC des Nations Unies*, New York, 1994, p. 96.

(10) Por ejemplo DREZE, J. (1994), "L'Inde et la Chine: développement économique et bien-être social", ponencia en el XI Congreso de Economistas de lengua francesa, Louvain-la-Nuevva, 24 de noviembre de 1994.

de manera global! Pero vayamos a los temas de las grandes conferencias que se anuncian.

En el momento de redactar este texto, la Conferencia consagrada al Desarrollo social (Copenhague, marzo de 1995) se declina todavía en futuro. Sin despreciar la importancia de tal preocupación, uno no puede menos de lamentarse, con el profesor Ignacy Sachs por ejemplo, de que este tema esté aislado del contexto económico global, siendo así que en la realidad está íntimamente ligado. Para este pionero del eco-desarrollo, el orden de los tres sub-temas de la Conferencia (lucha contra la pobreza, integración y creación de empleos) debería invertirse; sin lo cual "en el mejor de los casos, se pasa de la categoría de excluido a la de excluido asistido".

Otra fecha anunciada: la Conferencia mundial sobre la mujer (Pekín, septiembre de 1995). Se trata también de un tema cuyas múltiples ramificaciones se solapan con aspectos tratados en otras ocasiones, desde la cuestión de la demografía hasta la de la alimentación. Es verosímil que esta Conferencia de lugar a los mismos tipos de tensiones culturales paralizantes que la de El Cairo, consagrada al tema de la Población y el Desarrollo en 1994.

En 1996 se abordará el tema de los asentamientos humanos, y por tanto, -por primera vez de manera consecuente- el de la masiva urbanización. También se puede ver en ésta un fenómeno aislado o, por el contrario, la consecuencia de otras evoluciones. En efecto, el éxodo rural encuentra una de sus causas en la imposibilidad de sobrevivir en el mundo rural. Por tanto, está ligado a la concentración de la propiedad de la tierra, al modelo de desarrollo agrario, a la industrialización y las inversiones extranjeras, al fenómeno de los acuerdos regionales como el Tratado de Libre Comercio norteamericano, etc... Se trata de toda una serie de temas que no conciernen, en primer lugar, a decisiones de orden técnico, sino que ponen en juego conflictos de intereses económicos.

Estos últimos ¿no serán nunca denunciados seriamente con motivo de las grandes conferencias internacionales? Ha habido tentativas. Por ejemplo, desde 1984, la Conferencia de la FAO sobre la pesca (Roma) permitió poner en evidencia los daños causados a los pequeños pescadores artesanales por las empresas de pesca industrial. Pero para eso fue preciso que las asociaciones de pescadores organizaran una conferencia paralela. Porque, en los recintos oficiales, son las delegaciones oficiales y los "expertos" provenientes de las grandes empresas comerciales los que deciden sobre el orden del día y sobre las conclusiones.

Primacía política

Pero es que, aunque quisieran, la ONU y los diversos organismos adjuntos apenas tienen medios para tomar medidas que sean obligatorias. Quizás podrían obligar a los gobiernos. Sin embargo estos últimos generalmente se reservan "salidas de emergencia" que les permiten eludir sus obligaciones. Pero ¿cómo obligar a los centros privados de poder económico? Ahora bien, si no tiene este poder, ¿no hay que temer que la ONU sea a fin de cuentas bastante poco útil? La conclusión es sin duda excesiva. Efectivamente, en los mejores casos, las actividades espectaculares de las Naciones Unidas continuarán llevando preocupaciones importantes a la atención de la opinión pública. En los peores casos, esas actividades seguirán sin generar otra cosa más que la autosatisfacción entre sus propios organizadores.

¿Hay alternativa? A corto plazo, lo mejor que se puede esperar es que cada responsable, a cualquier escala de la jerarquía de la ONU o de su entorno, utilice los márgenes de maniobra de que dispone para afrontar las causas de los problemas socioeconómicos. Precisamente desde esta perspectiva la Comunidad Europea imaginó los acuerdos de Lomé, limitados sin duda, pero innovadores.

A medio y largo plazo, solamente una extensión de esos márgenes de maniobra permitiría poder tener actuaciones decisivas. Alvaro de Soto propone, por ejemplo, instaurar una primacía: dado que la paz es prioritaria, afirma, la gestión socioeconómica debe someterse a este objetivo. De ahí su idea de hacer del Secretario General de la ONU un *primus inter pares*, que pudiera obligar sobre todo a las instancias de Bretton Woods a aflojar la presión de sus garras financieras (11). Pero sería preciso querer hacerlo: es una cuestión eminentemente política; ¿quién decide sobre el futuro del mundo?; y, sobre todo, ¿en función de qué criterios?: ¿del interés general, si es que existe, o de los intereses de algunos? He aquí una vasta cuestión, que también se plantea a propósito de la actividad de las mismas Naciones Unidas. Sobre la base de lo que se constata en la actualidad, no hay lugar para ser muy optimistas. Ahora bien, la cuestión es urgente. En treinta años las desigualdades entre el Norte y el Sur del planeta se han duplicado en términos de renta por habitante. A pesar de los decenios del desarrollo, sus estrategias y sus declaraciones de principios...

(11) DE SOTO, A. (1992), *op. cit.*