

Para los próximos 50 años. El desarrollo social y la ONU

Luis Pedro España N.

Desde el nacimiento de la Organización de las Naciones Unidas en 1945 la preocupación por los problemas sociales estuvo presente como uno de los asuntos que debían ser atendidos por esta organización. El desarrollo de los pueblos, en razón a su propio saber y entender, era y es en definitiva el único garante de la paz para la humanidad. Así pues, si bien la organización nace en nombre del mantenimiento de una paz recién conquistada y bajo un orden (alguno tiene que haber) que fue implantado por los triunfadores; pronto se aprendió que dicho orden sólo podía sostenerse si éste era capaz de favorecer o incluir a la inmensa diversidad que progresivamente fue agrupando la ONU bajo la forma de países miembros.

La ONU incorporó desde sus orígenes a un Consejo Económico y Social (del cual forman parte organizaciones especializadas en asuntos sociales sectoriales, tales como, UNICEF, UNESCO, OIT, OMS, FAO, PNUD, etc.), que si bien nunca ha tenido la importancia y protagonismo de otros organismos, como el Consejo de Seguridad, atiende en definitiva al tema donde se encuentra la base estructural del objetivo primario de la ONU, es decir, mantener la seguridad y la paz del planeta. Aunque no fue sino hasta que terminó el conflicto latente que dejó el arreglo de la postguerra, cuando ya se hizo visible para todos que la seguridad y la paz dependen de la posibilidad de que los pueblos del mundo crean tener la posibilidad de alcanzar sus propias aspiraciones dentro del orden internacional.

Las bases de la seguridad contemporánea probablemente no se encuentran ya en los pasados conflictos de la bipolaridad. La confrontación Este-Oeste y el equilibrio del terror que propició un tipo de paz basado en la amenaza del holocausto nuclear, es un tema que ha pasado a otro plano y, con él, el papel de la ONU y su agenda de post II Guerra Mundial. Las nuevas bases de la seguridad, aunque enturbiada por los conflictos de soberanía aún pendientes (Serbios, Bosnios, Croatas y Palestinos, pe.), están constituidas por el alcance razonable de la Seguridad Humana.

Para la gran mayoría de los países, la seguridad militar no es un problema que afecta los intereses cotidianos de sus ciudadanos. Antes, bajo el esquema bipolar, y hoy, con mucha mayor visibilidad dada la supremacía de uno de los dos Leviatanes internaciona-

les, el ejercicio de la violencia fue y es mediatizado por la ONU. Aceptada esta paz hobbesiana, aun cuando es perfectamente humano no aceptarla, la ausencia de paz en las naciones tiene que ver con la inseguridad que provoca padecer carencias. Seguridad de trabajo, salud, educación, vivienda y dignidad, constituyen los elementos de la paz contemporánea, y es precisamente en este contexto donde puede ubicarse el nuevo reto de la organización, luego de 50 años de proveer (con el nivel de éxito que el lector quiera adjudicar) cierta seguridad basada en el control de la violencia física internacional.

Una burocracia con dificultades para cambiar

La ONU llega a sus cincuenta años cargada de problemas. Desde principios de los años ochenta la organización ha confrontado problemas financieros bastante severos. El retraso de los países miembros en la cancelación de sus cuotas ha afectado el desempeño y funcionalidad de la organización. Especialmente las restricciones o retrasos de países como los EE.UU. (quién aporta el 25% de los gastos de la organización), Rusia (10%), Alemania y Japón, entre otros de los principales contribuyentes, debidas a sus propios problemas fiscales o a que la organización no contrapresta plenamente la inversión que hacen los países más ricos, ha significado que la ONU probablemente no tenga la incidencia que muchos esperan.

La crisis financiera de la ONU no es atenuada ni siquiera el año de su quincuagésimo aniversario. El déficit para el presente año alcanza la cifra de los 3.500 MM\$. Por supuesto, sin recursos la organización se debilita, pero lo que es más importante, con el desbalance en las aportaciones, la organización, por muy plural que sea, termina atada a los intereses de sus principales benefactores. Aunque «en el papel» se impone un cambio en la misión de la ONU que apunte más a la resolución de las causas de ordenamiento internacional que impiden o restringen la superación de las desigualdades y la injusticia social; de éste cambio tendrán que convencerse primero quienes cargan con la mayoría de sus gastos.

Para algunos, la distribución desigual del poder dentro de la organización se debió a que ésta fue hecha a la medida de los ganadores-fundadores de la ONU. El derecho a veto del que gozan los 5 países miembros permanentes del Consejo de Seguridad es la expresión más clara de ello y como tal ha sido duramente atacada en más de una ocasión, incluso en varias de las alocuciones que hicieron los jefes de Estado y de Gobierno en la Asamblea conmemorativa de los 50 años, donde el derecho a veto fue criticado por anacrónico y distorsionador del principio de igualdad entre los países en la organización. Sin quitar importancia al peso que esta variable tiene, no puede dejarse de lado tampoco el nivel de influencia que tienen para cualquier burocracia sus clientes principales.

Por esto la organización cambiará, en atención a lo que se vislumbra debe ser su reto principal para el futuro, en la medida en que los grandes benefactores estén dispuestos a ello. Mientras los principios originarios que conformaron la ONU rindan dividendos a los países con mayor poder económico y político, la posibilidad de cambio en las

prioridades de la organización no pasará de discursos y propuestas que en poco o en nada impactarán al desempeño de la ONU.

Por dónde comenzar los cambios

Si los 50 años que median entre el fin de la segunda guerra mundial y nuestros días fueron tiempos donde la ONU se concentró en la procura de la seguridad militar, parece bastante obvio que para los próximos años el eje de atención de la organización debería ser lo que en verdad fue el centro de la Carta de las Naciones Unidas, es decir, una organización fundada con el fin de alcanzar el desarrollo económico y social de los pueblos sin discriminación ni distingo de ninguna naturaleza entre sus miembros.

La fuerza de los intereses predominantes hizo de la ONU una agencia esclava de la «guerra fría» y como tal su intervención en los conflictos era y es una herramienta puesta a la disposición de la concertación entre los Dos Grandes. Aún cuando la amenaza para la seguridad de los pueblos se encuentra en otras áreas, la ONU de hoy no ha logrado cambiar su perfil; mientras sus agencias de desarrollo (UNICEF, PNUD, FAO, etc.) invierten cerca de 2\$ por habitante del planeta, los países gastan 150\$ per capita en armamentos.

Pero más allá de la dicotomía entre seguridad militar y seguridad humana, la ONU no ha logrado coordinar las acciones de organizaciones que forman parte del sistema de las Naciones Unidas, pero que en la práctica actúan con inmensa autonomía. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, son organizaciones cuyas decisiones afectan el desempeño económico y social de los pueblos; no obstante la Asamblea General de la ONU nunca ha podido dirigir mandatos hacia estas organizaciones. No solamente sus decisiones no son en modo alguno vinculantes para los Grandes Titanes que resguardan el Orden Económico Mundial; tampoco la fuerza moral que pueda tener la Asamblea del Planeta ha hecho mella en la lógica de funcionamiento de las instituciones del acuerdo de Bretton-Woods.

La penúltima de las Cumbres Mundiales que en los últimos años ha organizado la ONU, la de Desarrollo Social (Copenhague, 1995), fue un claro ejemplo de lo lejos que puede estar el cambio de norte de la organización. Esta Cumbre, que comenzó a prepararse 4 años antes de su realización, pretendía darle un cambio sustancial al eje de las preocupaciones de la comunidad internacional representada en la ONU, pasar del concepto de seguridad militar al de seguridad social. Para ello se proponían un conjunto de medidas que suponían cambiar a la propia Organización de Naciones Unidas, las cuales iban desde la conformación de un Consejo de Seguridad Económica, que progresivamente tendría la importancia que hoy tiene el Consejo de Seguridad, hasta cómo alcanzar la concertación entre todos los países con el fin de reducir sus gastos en armamentos en 3% anualmente hasta el año 2005 para invertirlos en políticas sociales.

Estas propuestas y algunas otras, como el pacto de desarrollo humano 20:20, o la creación de un Fondo Mundial de Seguridad Humana, fueron abortadas en las reuniones

preparatorias a la Cumbre Mundial de Desarrollo Social, quedando en el temario de la reunión en Copenhague solamente los lineamientos generales sobre los temas más acuciantes del desarrollo social, es decir, el combate a la pobreza, la generación de empleo y el problema de la integración social.

Podría pensarse que el cambio de orientación no ocurre porque una agenda semejante sólo le es propia al Tercer Mundo. Aunque es evidente que en nuestros países los problemas sociales son prioritarios, es comprobable que el occidente desarrollado, incluido el sudeste asiático y sus dragones, conocen de los peligros que para su propia seguridad interna tiene el mantener a importantes segmentos de población excluidos de la riqueza. Para los menos desarrollados, los países del Tercer Mundo, la imposibilidad de homogeneizar y globalizar el estilo de vida del desarrollo conspira contra la gobernabilidad de sus pueblos. Ninguno de los países puede mostrar su propia realidad como ejemplo cierto de desarrollo social susceptible de ser reproducido.

Desarrollados o no, la dilemática constatación de la modernidad sigue en pie: la presencia de la riqueza junto a la pobreza sin que se tengan alternativas ciertas sobre cómo superar esta última, y sin que ello suponga cuestionar el origen de la primera, será el tópico de la ONU para el futuro, siempre y cuando la organización quiera mantenerse en un sitio de relevancia similar al que ocupó en el medio siglo pasado.

Pedir peras al olmo

Probablemente sea demasiado pedirle a la ONU que se ocupe del problema fundamental que aqueja a la Humanidad. Una vez que los principios básicos de la libertad burguesa parecen haberse universalizado, queda pendiente su valor excluyente, la igualdad. Las bases de la abundancia del mundo moderno parecen no ser universalizables, por lo tanto, unos serán más libres que otros porque en definitiva unos estarán más seguros que los demás. Tener seguridad humana (trabajo, ingresos, vivienda, salud, entre otros) permite reducir la incertidumbre moderna y cuantas menos amenazas penden sobre el individuo más libre será éste de tomar decisiones. Como formula García Pelayo, entre otros, la conquista de la libertad efectiva sigue siendo un anhelo para millones de habitantes del planeta.

Esta libertad efectiva, que parece no poderse alcanzar en el marco del actual orden económico internacional, debe enfrentarse adicionalmente a la inmensa heterogeneidad que está presente en el foro de la Naciones Unidas. La diversidad cultural, que necesariamente debe ser respetada y aupada, ya que en definitiva constituye la riqueza cierta de la humanidad, lleva a que no sea posible entender el desarrollo social de una sola forma.

Algunas diferencias culturales son tan grandes que eliminan cualquier postura holística que pueda producirse consensualmente. Incluso las realidades son sumamente divergentes. Así, mientras que para las Naciones Unidas un tema como el acceso a la educación de las niñas y mujeres parece ser uno de los problemas más generales dentro

de las realidades de los países en desarrollo; en Venezuela (si nos atenemos a las cifras de matrícula) probablemente lo que habría que procurar es la incorporación de los niños y hombres al estudio y la capacitación.

La heterogeneidad atenta contra la concreción en una organización cuya regla de decisión es en principio la unanimidad no explícita. Dado que frente a estos temas es imposible llegar a acuerdos universales, las intervenciones de la ONU en esta área no puede pasar de lineamientos muy generales, los cuales cuestan o se desfigurán a la hora de ser operacionalizados en la realidad y por los gobiernos de cada uno de los países. En razón de ello a la ONU probablemente no se le pueda pedir que en la búsqueda del desarrollo social el ciudadano concreto encuentre al foro mundial en su cotidianidad. Cuando la seguridad de los ciudadanos dependía del Holocausto (realidad sentida más en Europa y los EE.UU. que en otras partes del planeta) probablemente sí; pero cuando el problema es tener agua, comer, recibir un medicamento costoso, etc., el individuo a lo más que puede aspirar es a la solidaridad de su propia comunidad institucionalizada en las políticas sociales de su Estado.

La ONU no es el gobierno del planeta. Aunque en materia de seguridad física y la administración de la violencia internacional, cada vez sea más utilizada por el Gendarme como el Leviatan. Por no serlo, ni poderlo ser, la ONU lo más que puede hacer por el desarrollo social de los pueblos es producir exhortaciones morales que pueden o no caer en terreno fecundo (que es lo que hace); o profundizar su tímido papel actual de servir como redistribuidora internacional de recursos a través de sus agencias de desarrollo.

Esto último debería ser el gran reto de la organización para el futuro. Claro está, visto desde la óptica del subdesarrollo. Pero para ello los Estados Sociales que conocemos tendrán que resolver sus propios problemas internos de ineficacia y desconcierto, ya que el problema de la pobreza aqueja a la forma como entendemos y construimos la Modernidad.