

---

# Los nuevos retos para las Naciones Unidas: su reestructuración y su papel en la redefinición del orden mundial

David M. Foray (1)

---

---

## Política y sociedad internacionales

---

---

# Los nuevos retos para las Naciones Unidas. Su reestructuración y su papel en la redefinición del orden mundial

Daniel de la Pedraja (†)\*

## Resumen

Existe la necesidad práctica de los internacionalistas por contar con nuevas definiciones y presupuestos que permitan hacer referencia a un marco teórico de las relaciones internacionales contemporáneas, adecuado a las aspiraciones y acomodos propios de las mutantes circunstancias reales de las sociedades de nuestros días y al que algunos han denominado "nuevo orden internacional", cuya búsqueda y definición parece más difícil hoy día. La construcción de un nuevo orden internacional abarca varios frentes y niveles, desde los puramente técnicos y bilaterales, hasta los multilaterales de naturaleza política y vocación universal. Las Naciones Unidas se han comprometido en un proceso de redefinición del desarrollo con el propósito de lograr un consenso y una unidad de acción internacional que permita llegar a un nuevo orden mundial, equilibrado y viable, para el próximo siglo.

La tarea de definición de un nuevo orden internacional es grande, lo mismo que la relativa a la renovación de su pieza central: el Sistema de las Naciones Unidas. No resultó posible que todas las reformas se lograran en el breve plazo que la ONU se había fijado tentativamente. El debate a fondo apenas ha comenzado y su complejidad se adivina por la proliferación de propuestas cuya sustancia parece todavía poco definida y, en consecuencia, sin el apoyo consensuado que resulta indispensable para asegurar su viabilidad y, desde luego, su éxito.

Dentro del gran vacío conceptual y doctrinario ocasionado por la desaparición de la confrontación ideológica que caracterizó al siglo XX, se aprecia la necesidad práctica de los internacionalistas por contar con nuevas definiciones y presupuestos que permitan hacer referencia a un marco teórico de las relaciones internacionales, adecuado a las aspiraciones y acomodos propios de las mutantes circunstancias reales de las sociedades de nuestros días y al que algunos han denominado "nuevo orden interna-

## Abstract

There is a practical necessity for the international specialists to rely on new definitions and presumptions that allow them to make reference to a theoretical frame of the contemporary international relations, which would be adequate to the aspirations and restructurations of the mutants and real circumstances of today societies. Some experts have denominated this changes as a "new international order," whose search and definition seem more difficult nowadays. The construction of a new international order undertakes several fronts and levels, from the purely technical and bilateral, to the multilateral of political nature and universal vocation. The United Nations are committed in a redefinition process of the development with the purpose of achieving a consensus and a unity of international action which allow us to arrive a new world balanced and a viable order, for the next century.

The task of defining a new international order is huge. It is the same for the one pertaining to the renovation of its core piece: the system of United Nations. It was not possible that all changes were achieved in the brief period of time UN had settled before. The deep debate has hardly begun and its complexity is guessed by the proliferation of proposals whose substance seems yet not defined and, as a consequence, without the support which is indispensable in order to assure its viability and, certainly, its success.

cional", cuya búsqueda y definición parece más difícil hoy en día que en los pasados momentos históricos de reordenamiento mundial: 1494, 1821, 1848, 1885, 1919 y 1945.

El complejo entramado de definición de unas relativamente nuevas reglas del juego entre los estados o para decirlo más académicamente, de construcción de un nuevo orden internacional, abarca varios frentes y niveles, desde los puramente técnicos y bilaterales, hasta los multilaterales de naturaleza política y vocación universal. Desde el punto de vista de México, el tema se advierte como fundamental, por

\* Director General para el Sistema de Naciones Unidas de la SRE.†

razones geopolíticas evidentes, siendo la principal nuestra vecindad directa con el centro político circunstancial del mundo actual; pero consideraciones semejantes operan para la mayoría de los demás Estados, americanos o no, implicando para todos una clara necesidad de coordinación entre los diferentes ámbitos de la política exterior y, en nuestro caso, adicionalmente, un renovado apego estricto —si bien dinámico— a nuestros principios y objetivos nacionales.

Una vez sugerido por el gobierno estadounidense en varios momentos de 1990, el debate sobre el nuevo orden al que se pretende llegar asumió carácter formal en el seno de las Naciones Unidas, a raíz del acuerdo intervenido en enero de 1992, en el Consejo de Seguridad y que sirvió de base para la propuesta del secretario general, producida seis meses después y titulada "Un Programa para la Paz" entre cuyos indiscutibles méritos se encuentra el de reflejar un ejercicio de imaginación y de pragmatismo que, si bien es novedoso y trata de apegarse al Derecho Internacional positivo, conlleva riesgos que están bajo análisis y discusión por los gobiernos; esta tarea, que dista aún de completarse, nos permitirá llegar a un primer esbozo de lo que podría ser el mundo internacional de las próximas décadas.

En este panorama de renovación de los postulados políticos internacionales, que despertó el entusiasmo oficial de la mayoría de los Estados miembros de los organismos internacionales, están presentes, aunque no se adviertan claramente, los efectos distorsionadores de lo que por muchos años conocimos como "enajenación cultural o de clase" y que hoy, a tono con el lenguaje moderno, podríamos denominar como "superposición de parámetros", para evitar, así, cualquier connotación ideológica de evidente obsolescencia. Para decirlo más claramente: debe tenerse especial cuidado en subrayar la importancia que, en un contexto global, tiene la ubicación de los intereses colectivos de los distintos pueblos, que por lógica evidente ofrecen coincidencias o se contraponen, según el caso, con los de otros. Y esta situación real debe reflejarse en el marco legal que se busca para el nuevo orden internacional, si se pretende que sea duradero, objetivo y funcional. El temor de que la tarea resulte distorsionada o inútil se origina en la constatación de que muchos gobiernos, olvidando su primera necesidad de concertar apoyos colectivos para combatir o aliviar sus

problemas más acuciantes —pobreza extrema, insalubridad, educación, vivienda y deterioro social, en general— se han volcado a consolidar, enajenadamente, temas y objetivos que responden a concepciones propias de grupos a los que *no pertenecen*, quizás por el temor de parecer renuentes ante el incontenible proceso de modernización. A pesar de que formalmente se compartan los objetivos, resulta muy difícil explicar que existe identidad entre los intereses reales y las perspectivas de, por ejemplo, el grupo de los 7 países más industrializados y aquellos situados en las penosas condiciones del semi-desierto del norte de África.

Por ello, cobra inusitada relevancia la discusión que se lleva a cabo en las Naciones Unidas, en donde al paralelo de una versión sofisticada de la agenda internacional de fin de siglo, debe figurar la propuesta que responda a las necesidades vitales e la mayoría de los pueblos, que lamentablemente son aquellos que todavía se encuentran en desventajosas circunstancias, tanto sociales como económicas.

En esta línea, la conciliación de perspectivas y de intereses resulta fundamental para asegurar que las relaciones internacionales del futuro próximo, se conduzcan con aceptables posibilidades de orden y concordia, para lo que resulta también necesario fortalecer la compatibilidad funcional de los ordenes normativos globales y regionales.

En estos momentos, el debate se encamina a romper con ciertos mitos que durante casi medio siglo propician la inmovilidad del Sistema, entre los que destacan el relativo a la intangibilidad de la composición y funciones del Consejo de Seguridad. Las opciones extremas van desde la consolidación de un mecanismo hegemónico de decisiones, cobijado en el concepto del consenso, hasta la proliferación excesiva de instancias que responden a todos y cada uno de los diferenciados intereses estatales, camino que nos conduciría a una situación de inoperabilidad total del organismo mundial y a su consecuente irrelevancia.

Ante tal panorama, nos ha parecido aconsejable apoyar un proceso de reforma que recupere para la sociedad internacional los postulados básicos de la democracia, fortaleciendo a las Naciones Unidas en tanto que edificio jurídico y político capaz de garantizar la vigencia y eficiencia del nuevo orden que se busca, al tiempo que preserve los legítimos derechos del ente principal de nuestra historia social: la

humanidad. Es una tarea compleja, que requiere flexibilidad de criterios, una alta dosis de pragmatismo no conservador, sino dinámico y una clara percepción de los factores de poder internacionales.

En todo caso, la reforma de las Naciones Unidas se presenta como necesidad urgente, dado que más allá que el fin del enfrentamiento ideológico, los mecanismos institucionales vigentes para la solución de controversias parecen no ser ya adecuados o suficientes para enfrentar las crecientes manifestaciones de nacionalismo, racismo y fundamentalismo.

Las fórmulas de operación y solución formalmente en uso han perdido su vigencia por varias causas; los grupos de negociación basados en intereses identificados por cuatro décadas han perdido su razón de ser y hoy vemos, por ejemplo, que los países de Europa Oriental mantienen las mismas tesis que los de Europa Occidental, que el Grupo de los 77 no ofrece posiciones concertadas y que el Movimiento de los No Alienados lucha desesperadamente por sobrevivir.

Además, en consonancia con la crisis del orden internacional formal establecido en 1945, el mundo de nuestros días opera también en función de fuerzas sociales y económicas que no contemplaron en la Carta de San Francisco. Los *pueblos* de las Naciones Unidas—referencia original directa que con tanto acierto recoge el preámbulo de la Carta de Naciones Unidas—parecen estar ensayando nuevos canales de manifestación de sus anhelos, rebasando el conducto tradicional establecido: sus respectivos gobiernos, según indica la cada día más notable presencia y actividad de los Organismos No Gubernamentales (ONG) que en muchos casos ya no se preocupan siquiera por contar con el reconocimiento formal de las Naciones Unidas, por conducto del Consejo Económico y Social, y que hasta hace algunos años era considerado como condición esencial para actuar políticamente. En efecto, la sociedad civil ha legitimado un nuevo mecanismo de participación, más libre y directo, que se separa en muchas ocasiones de las fórmulas de acción gubernamental. Pero esta incipiente obsolescencia de las fórmulas convencionales, que a primera vista parece atractiva, corre el riesgo de facilitar la acción de otros actores que no responden al concepto de democracia directa: los grupos económicos, nacionales o transnacionales, que lejos de atender reclamos de justicia y equilibrio, pueden beneficiarse abusivamente de la falta de un

orden internacional estable y claramente definido. Y esto vale para las transnacionales legítimas tanto como para las que se ocupan del tráfico de armamento o de narcóticos.

De otra perspectiva, también debe decirse que la obsolescencia de las fórmulas convencionales obedece a la globalización de los temas de preocupación internacional de nuestros días. El Medio Ambiente, la pobreza crítica, la salud de las poblaciones, su educación básica y funcional, constituyen algunos de los retos actuales para las formas de civilización que hoy conocemos y que no se encuadran en los recursos militares o políticas nacionales, sino que se ubican en término socio-económicos y culturales que desbordan claramente los ámbitos locales y están pasando a ser, en consecuencia, competencia normal y directa de la Asamblea General.

A tono con la nueva presencia internacional de los grupos sociales, en el tratamiento de los temas globales, tenemos que encontrar el punto de equilibrio entre las facultades de los gobiernos de los Estados miembros y el interés común de la humanidad.

Desde el punto de vista formal, la renovación del Sistema de las Naciones Unidas debe partir de tres documentos principales: la Agenda o Programa para la Paz, ya mencionada, presentada por el secretario general a mediados de 1992, el "Suplemento" a dicha Agenda, presentado por el mismo funcionario a principios de enero de este año (1995), y la Agenda para el Desarrollo, cuyo primer esbozo se presentó el año pasado (1994), compilando una serie de documentos básicos para la acción concertada en favor de un mejor nivel de vida para todos.

Los propósitos de las Naciones Unidas, claramente citados en el artículo primero de la Carta de San Francisco, consisten en mantener la paz y la seguridad internacionales, fortalecer la vigencia del derecho y apoyar la cooperación internacional para el desarrollo integral de todos los pueblos.

El enfrentamiento ideológico que se observó a partir de 1945, entorpeció esencialmente los proyectos de colaboración internacional; paralelamente, los choques entre los bloques políticos impidieron el surgimiento de un consenso que garantizara la paz y la seguridad internacionales, dejando convertida la ONU en una especie de caja de resonancia para encontradas tesis de uno y otro bando, que, por su naturaleza, carecieron sistemáticamente de un apoyo general que facilitara su traducción en pasos concre-

tos para el bienestar común. Hasta 1989-1990, los efectos de la llamada Guerra Fría propiciaron la parálisis del Sistema de las Naciones Unidas.

La nueva etapa, surgida tras la desintegración de la Unión Soviética propició una reactivación de la Organización, que centró su acción en el propósito de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, en consonancia con los nuevos intereses políticos prevalecientes y ante la práctica desaparición del ejercicio del veto en el Consejo de Seguridad; a este fenómeno responde al Programa de Paz de 1992, cuya aplicación en el terreno, mediante las llamadas Operaciones para el Mantenimiento de la Paz (OMP's) experimentó un auge sin precedente, alcanzando a llegar hasta 19 Operaciones desplegadas simultáneamente, a un costo aproximado de tres mil millones de dólares al año, mientras que el presupuesto regular se mantuvo en alrededor de mil millones para el funcionamiento administrativo y para las actividades de cooperación de la Organización.

Las experiencias obtenidas por la ONU mediante la profusión de las OMP's fueron buenas, algunas, confusas en varios casos y francamente negativas en aquellas que implicaban el mayor monto de recursos (Somalia y Yugoslavia, por ejemplo). Los errores de planeación, el desperdicio de recursos y la escasa claridad del objetivo político perseguido en varias de las OMP's desplegadas hasta el año pasado, 1994, se recogieron en el "Suplemento" de la Agenda para la Paz, que busca una reflexión mayor y una planeación estratégica más acabada, antes de que el Consejo de Seguridad apruebe nuevas Operaciones en el terreno; las insuficiencias financieras a que se enfrenta la Organización, han ayudado también a moderar las tendencias a aprobar OMP's para todas y cada una de las crisis que se presentan y para atraer cada día mayor apoyo hacia la solución pacífica de los conflictos, dentro de las diversas modalidades de la llamada "diplomacia preventiva", apoyada claramente por el secretario general en el "Suplemento" de enero de este año.

Ahora bien, debe señalarse que tal diversificación de las OMP's distrajo la atención y los recursos normalmente asignados —por cuotas obligatorias o por contribuciones voluntarias— a las tareas de promoción del desarrollo mediante la cooperación internacional, con el consecuente disgusto de la mayoría de los Estados miembros que se integran en las categorías de países en desarrollo. Por ello, el secretario

general apoyó políticamente la necesidad de recontrar nuevamente el equilibrio entre los propósitos de la Organización y el ámbito de las relaciones internacionales en general, que no sólo se define por los conflictos bélicos y políticos, sino por el desarrollo, el bienestar y la esperanza de los hombres y las mujeres del mundo. Creemos que sin desarrollo, sin crecimiento, sin trabajo, sin servicios sociales de los que carecen, a nivel aceptable, dos tercios de la humanidad, la paz y la seguridad internacionales son precarias por necesidad. De ahí la importancia de precisar los términos de la llamada Agenda o Programa para el Desarrollo, cuya naturaleza continúa siendo analizada por la Asamblea General, para enriquecer los planteamientos recogidos por el Secretario General, en un documento preliminar que se publicó el año pasado.

La tarea para avanzar en el mejoramiento del contenido de la Agenda para el Desarrollo, para llegar a una versión final que resulte conveniente para todos, se ha apoyado en las diversas conferencias mundiales sobre temas de interés social, que comenzaron en 1992, en Río de Janeiro, con la dedicada a la relación entre el medio ambiente y el desarrollo. En 1993, las Naciones Unidas se reunieron en Viena en función de la relación entre derechos humanos y el desarrollo duradero de la sociedad: en esa oportunidad se reafirmó que el derecho al desarrollo es uno de los derechos humanos fundamentales. En 1994, en El Cairo, se celebró la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo y hace unos días, en marzo de 1995, en Copenhague, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, con el propósito de analizar las mejores formas de combate a la pobreza y a los trastornos sociales.

En septiembre se realizará en Pekín la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Mujer y el año próximo, 1996, en Estambul, la Conferencia Mundial sobre los Asentamientos Humanos.

Así, las Naciones Unidas se han comprometido en un proceso de redefinición del desarrollo, desde hace más de tres años, con el propósito de lograr un consenso y una unidad de acción internacional que permita llegar a un nuevo orden mundial, equilibrado y viable, para el próximo siglo. La meta consiste en que el siglo XXI sea el siglo del desarrollo.

No obstante, siguen en el aire muchas de las definiciones concretas que estas ideas pueden arrojar y, ante tan difusa perspectiva, debemos conjuntar es-

fuerzas para procurar que las propuestas específicas correspondan a los principios básicos de convivencia internacional y, desde luego, a nuestros legítimos intereses y aspiraciones, sin olvidar por ello el respeto que debe guardarse a los derechos ajenos.

La tarea de definición de un nuevo orden internacional es grande, lo mismo que la relativa a la renovación de su pieza central: el Sistema de las Naciones Unidas. No resultó posible que todas las

reformas se logaran en el breve plazo que la ONU se había fijado tentativamente: este año, 1995, cuando se conmemora el cincuentenario del Organismo.

El debate a fondo apenas ha comenzado y su complejidad se adivina por la proliferación de propuestas cuya sustancia parece todavía poco definida y, en consecuencia, sin el apoyo consensuado que resulta indispensable para asegurar su viabilidad y, desde luego, su éxito.



UNIDAD DE INFORMACION  
CENTRO DE RELACIONES  
INTERNACIONALES  
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS  
Y SOCIALES  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO