

LA AGENDA DE MÉXICO PARA LA ASAMBLEA DEL MILENIO

FERNANDO GONZÁLEZ SAIFFE¹

México debe ejercer un liderazgo e impulsar una agenda de cooperación entre los países del Norte y el Sur. El tema de la cooperación podría expandirse para cubrir temas de cooperación en el desarrollo, cooperación en la protección al medio ambiente, en la lucha contra el narcotráfico y la pobreza, en un nuevo orden del sistema financiero internacional, y finalmente en el tema de la seguridad humana. A esta propuesta podría llamársele "seguridad cooperativa".

La Asamblea del Milenio convocada por el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, otorgará la oportunidad de evaluar los logros y las limitaciones de las Naciones Unidas en sus primeros 55 años de vida. En este sentido, lo más importante será analizar el contexto actual y global sobre el que se desempeña y en el cual funciona las Naciones Unidas.

Se observa en la proximidad del milenio una expansión del comercio, la revolución de las comunicaciones y un auge del conocimiento científico. Nuevos retos y oportunidades para la Organización de las Naciones Unidas que no estaban presentes en 1945 continúan aumentando. Es pertinente entonces preguntar si la Carta constitutiva de la Organización puede responder a estos nuevos desafíos.

En el mundo actual observamos daños crecientes al medio ambiente, masivas migraciones humanas, crimen y terrorismo transnacional aunado a fanatismos,

¹ Coordinador de la carrera de Relaciones Internacionales en la Universidad Anáhuac y asesor en la Subsecretaría de Naciones Unidas, África y Medio Oriente en la Secretaría de Relaciones Exteriores.

luchas culturales, étnicas y religiosas, que se traducen en violaciones a los más elementales derechos humanos. El paradigma es que muchos de estos fenómenos que constituyen peligros a la paz mundial, tienen sus raíces y manifestaciones dentro del propio Estado, y no es claro que la Organización tenga la facultad de intervenir en asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados.²

El segundo dilema es que la Organización, ante estas vastas responsabilidades, no cuenta con los recursos políticos, militares y financieros que requiere para enfrentar estas nuevas responsabilidades. La ONU tiene hoy que hacer más, con menos. Por este motivo México tendrá que insistir que los mandatos que le confieren los Estados miembros a la Organización deben de ser claros, realistas y apoyados por los recursos que necesite.

Ante la posibilidad que otorga el nuevo milenio, la ONU podrá lanzar una Cruzada para redefinir su papel. ¿Cuál deberá ser esta nueva agenda? Por una parte la ONU tendrá que cambiar de ser una organización que trata de hacerlo todo en todos los lugares del mundo, a una organización más profunda y concentrada en temas específicos.

¿Cuáles deben ser estos temas? Una respuesta lógica es que la ONU debe concentrarse en aquellas áreas que nadie más pueda enfrentar. En general, la parte medular de sus actividades políticas pasan la prueba con mucho más facilidad que sus áreas económicas y sociales.

La responsabilidad por los refugiados y por las operaciones de mantenimiento de la paz son áreas en que Naciones Unidas puede mejorar aprendiendo de los errores del pasado. A la vez, la ONU deberá constituirse como el foro idóneo para debatir problemas globales como el tráfico de drogas y la protección a los derechos humanos.

Cinco son las áreas en que México deberá tener claridad en sus planteamientos antes de proponer temas de discusión para el nuevo milenio. El primero es la relación entre el Norte y el Sur. Por su posición, México podrá retomar una agenda de cooperación entre los países del Norte y el Sur. La división entre naciones desarrolladas y los países del Tercer Mundo es un tema que podrá ser abordado en la Asamblea del Milenio y del cual México podría tomar un liderazgo. El tema de la cooperación podría expandirse para cubrir temas de cooperación en el desarrollo, cooperación en la protección al medio ambiente, en la lucha contra el narcotráfico y la pobreza, en un nuevo orden del sistema financiero internacional, y finalmente en el tema de los derechos humanos. A esta propuesta podría llamársele "seguridad cooperativa".

El segundo es el papel que deberá tener el Secretario General. La dualidad en su función política y administrativa parece ser demasiada amplia para cumplir con los mandatos que le confiere la Organización. México podría proponer dividir las actuales funciones en dos funcionarios; uno que actuara propiamente como Secretario General teniendo bajo su responsabilidad toda la función admi-

² Ver artículo 2(7) de la Carta de las Naciones Unidas.

nistrativa, y otra como "Moderador Internacional" revitalizando así su papel como el mediador internacional, independiente y neutral que llama su mandato.

El tercero es la ambivalencia del Consejo de Seguridad y lo anacrónico que resulta su composición y su régimen de votación. Además, la Carta específica que los miembros de las Naciones Unidas convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas. La pregunta a contestar es qué sucede cuando las decisiones del Consejo de Seguridad no se toman "de acuerdo con la Carta". ¿Quién debe interpretarlo? No existe un órgano revisor que califique la legalidad de las resoluciones del Consejo de Seguridad. La Corte Internacional parece ser el órgano idóneo para ejercer funciones de "judicial review", a las resoluciones del Consejo de Seguridad.

El cuarto es impulsar una revisión en la manera en cómo se distribuye el presupuesto. Diez países pagan más de tres cuartos del presupuesto de 1.3 billones de dólares. Paradójicamente, China paga tan sólo el 0.9 del total (menos que Bélgica) y no tiene la disposición de apoyar una reforma en este sentido.

Como última cuestión se tiene que tener claridad del concepto de soberanía que deba manejar la Organización ante la "nueva agenda" que imponen los efectos de la globalización y la fragmentación en el mundo. El nuevo concepto de seguridad que maneja la literatura contemporánea impulsa la idea que daños al medio ambiente y la violación a los derechos humanos son campos que justifican una intervención de Naciones Unidas. ¿Debe entonces redefinirse el concepto de seguridad, para residir por ende en el individuo y no el Estado?³

Una vez resueltas estas cuestiones México podrá insistir en la creencia que el multilateralismo debe suplantar las prácticas de la guerra fría, y que los Estados deben crear instituciones y no ejércitos. Se debe insistir en asegurar el papel de la ONU en políticas de seguridad, y en operaciones de mantenimiento de la paz evitando los errores de Somalia, Ruanda y Bosnia.

Además, para validar su mandato es imperativo que la ONU procure no basar su gestión de seguridad internacional tan sólo en el tema militar sino en una especie de "seguridad preventiva". Esto puede incluir un mayor uso de sanciones y en la creación de centros de entrenamiento de operaciones de paz.

Finalmente, se debe buscar dar una claridad teórica a la ONU. Los neorealistas, como Waltz y Slaughter, apuntan que la ONU sólo es un instrumento que sirve intereses en la cual se hace una política de poder y por lo tanto no tiene un papel en la seguridad global ya que no cuenta con mecanismos coercitivos independientes del Estado. Como ejemplo apuntan cómo durante la guerra fría no se acudió a la ONU como mediador y se prefirieron arreglos institucionales para asegurar la seguridad internacional. Hoy observamos patrones parecidos en la relación ONU-OTAN.

³ Ver "Our Global Neighborhood" y "The Report of the Independent Group on the Future of the United Nations".

Sin embargo, la literatura contemporánea sugiere que el orden internacional no sólo se produce por la fuerza sino también por la legitimidad. En este sentido lo que se necesita son nuevos instrumentos para asegurar el papel de la ONU en la resolución de los conflictos, y se tenga una convicción mundial que el Organismo es el agente idóneo para alcanzar soluciones.

La ONU puede convertirse en un agente de integración normativa, para legitimarse a sí mismo y al nuevo orden internacional. Todo orden internacional debe legitimarse si va a mantenerse en el poder. Sólo entonces podrá retomar el debate e insistir que la noción de seguridad no se agota en las fronteras, y en esta nueva era la seguridad ya no descansa el Estado sino en el individuo. Bajo este modelo teórico se podrá validar la participación de la Organización en temas económicos, de medio ambiente y humanitario en todo el mundo. Tal parece que sólo Naciones Unidas tiene la capacidad de lograr la transformación global que el mundo reclama.