

## La ONU hacia el año 2000

*Rosario Green\**

### **Introducción**

Con 50 años de existencia, la ONU se aproxima al siglo XXI con un historial de éxitos, algunos fracasos, modificaciones importantes en su actuación más reciente y una serie de temas en su agenda que, si bien recrean sus orígenes, le dan una proyección absolutamente contemporánea y hasta futurista.

El trípode paz-desarrollo-democratización deviene el eje sobre el cual se sostiene el hoy y el mañana de la máxima organización mundial. Con base en él, la ONU probablemente buscará contribuir a la pacificación mundial en un fin de siglo caracterizado por la proliferación de conflictos, a través principalmente de la diplomacia preventiva y la mediación. Asimismo, racionalizará cada vez más sus operaciones de mantenimiento de la paz, tanto por las dificultades financieras que enfrenta y que no acusan señales de desaparecer, como por la necesidad que tiene de que aquellas operaciones que finalmente emprenda culminen exitosamente; esto con el fin de no contaminar ni el futuro de acciones similares ni la imagen de la organización misma. Además, dado que el grueso de las actividades de la máxima organización mundial tiene que ver con otros temas tan importantes como el de las operaciones de mantenimiento de la paz, ésta pondrá cada vez mayor énfasis en la construcción de las instituciones, el desarrollo de las capacidades y

---

\* Internacionalista egresada de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) con estudios de posgrado en economía en El Colegio de México y la Universidad de Columbia (Nueva York). Es autora de numerosos libros y ensayos sobre cuestiones políticas y económicas internacionales. En la Cancillería mexicana ha ocupado diversos cargos, el último de ellos fue el de subsecretaria de Relaciones Exteriores. Actualmente es subsecretaria general de las Naciones Unidas y miembro del gabinete del Secretario General de la ONU, en donde actúa como su asesora política especial para América, Europa, Derechos Humanos, Refugiados y Organizaciones No Gubernamentales.

---

el fortalecimiento de una cultura que, una vez superado el conflicto, hagan de la paz un evento duradero.

De igual relevancia que la paz es el logro de un desarrollo sustentable que elimine la pobreza extrema y la marginalización, mediante incentivos a la producción y al empleo. Un desarrollo que implique no sólo crecimiento sino distribución del ingreso y la riqueza. Un desarrollo que ponga énfasis no sólo en lo económico sino también en lo social.

Con paz y desarrollo, aun si en formas embrionarias, la ONU podrá centrar buena parte de sus acciones en aquel tipo de asistencia que, a petición del Estado interesado y con un mandato y financiamiento claros, permita el arraigo y la consolidación de procesos democratizadores ahí donde existe voluntad política tanto de los pueblos como de sus líderes.

En suma, la organización mundial buscará en el futuro, con mayor intensidad que nunca, contribuir a hacer realidad la máxima de que con voluntad de paz, la puesta en marcha y el fortalecimiento de proyectos de desarrollo, así como el florecimiento de instituciones democráticas, los conflictos, tanto internos como internacionales, tenderán a volverse cosa del pasado.

Ésas son, en todo caso, las cuestiones que se analizan en este ensayo dividido en tres apartados principales que examinan, respectivamente, los tres retos antes mencionados: paz, desarrollo y democratización, así como su interrelación. Sin pretender predecir el futuro, el ensayo simplemente toma en cuenta las tendencias actuales en el seno de la ONU, para tratar de esbozar someramente algunos de los pasos que probablemente seguirá la organización, en su marcha hacia el año 2000. Los ejemplos que de diversas acciones, operaciones y programas se dan en estas páginas son meras ilustraciones y en modo alguno constituyen una lista exhaustiva.

## **Paz**

El preámbulo de la Carta de la ONU es claro al señalar:

Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas, resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra [...] y, con tales finalidades, a practicar la tolerancia y a convivir en paz como buenos vecinos; a unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; a asegurar, mediante la aceptación de principios y la adopción de métodos, que no se usará la fuerza armada sino en servicio del interés común [...] Hemos decidido aunar nuestros esfuerzos para realizar estos designios.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> ONU, *Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*, Nueva York, ONU, 1991, pp. 1-2.

Con ello quedó sentada, desde su inicio, la voluntad pacifista de la nueva organización mundial. Sin embargo, a fin de que no hubiera ninguna duda sobre este empeño fundamental, se reitera en los dos primeros de los cuatro propósitos de la ONU señalados en el artículo 1 de la Carta:

1. Mantener la paz y la seguridad internacionales y, con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz y lograr por medios pacíficos y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a un quebrantamiento de la paz.
2. Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal.<sup>2</sup>

Los temas de prevención, mediación y mantenimiento de la paz quedaron, pues, inscritos en el quehacer de la ONU desde el 26 de junio de 1945 cuando, en San Francisco, 50 países firmaron su Carta. Cincuenta años más tarde y con 185 Estados miembros, la máxima organización mundial ha realizado numerosas acciones en su mandato de paz. En estas páginas se busca llamar la atención acerca de las más importantes.

### *Prevención*

Aunque parte de su mandato, la prevención ha sido, probablemente, una de las acciones más difíciles perseguidas por la ONU porque debe ser, por naturaleza, sumamente discreta y cuidadosa. En el fondo, se trata del primer paso de la génesis de un proceso de pacificación que, se espera, no va a requerir necesariamente de otro tipo de acción más pública o más formal, como buenos oficios, mediación, sanciones o, incluso, el uso de la fuerza.

La prevención implica la posibilidad de monitorear, u observar muy de cerca, la situación en uno o más países, sin que esto implique injerencia alguna, con el objeto de detectar cualquier síntoma que pudiera indicar que un conflicto está en proceso de gestación o, aun, de agravamiento.

Accerca del valor y de los métodos de la diplomacia preventiva, el Secretario General de las Naciones Unidas señaló, en 1992, en "Un programa de paz":

---

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 3.

El empleo más conveniente y eficaz de la diplomacia consiste en mitigar las tensiones antes de que se produzca un conflicto o, si surge el conflicto, en actuar con rapidez para contenerlo y resolver sus causas [...] La diplomacia preventiva requiere medidas encaminadas a crear confianza, precisa una alerta temprana basada en la reunión de información y en misiones investigadoras oficiosas u oficiales, y puede entrañar también un despliegue preventivo y, en algunas situaciones, zonas desmilitarizadas.<sup>3</sup>

Sin embargo, en su “Suplemento de Un programa de paz”, de principios de 1995, el propio Secretario General señala que:

La experiencia ha demostrado que el principal obstáculo a que esos esfuerzos logren su objetivo no es, como creen muchos, la falta de información, de capacidad de análisis o de ideas por lo que respecta a las iniciativas de las Naciones Unidas. Desde el primer momento esos esfuerzos tropiezan con la renuencia de alguna de las partes a aceptar la ayuda de las Naciones Unidas. Ello ocurre así tanto en el caso de los conflictos entre Estados como en el de los conflictos internos...<sup>4</sup>

Lamentablemente, estos últimos han proliferado enormemente, en muchos casos como consecuencia del fin de la guerra fría, época en que eran básicamente contenidos por las dos superpotencias de entonces.

La ONU, a menos que opere dentro de los términos del capítulo VII de su Carta, poco o nada puede hacer para prevenir cualquier situación conflictiva sin la anuencia de las partes en conflicto. De ahí que el Secretario General continúe:

A título colectivo, los Estados miembros alientan al Secretario General a que desempeñe una función activa en ese ámbito [el de la prevención]; a título individual, suelen ser renuentes a que el Secretario General actúe de esa forma cuando son partes en un conflicto. Es difícil concebir un método para hacer desaparecer esa renuencia. Ciertamente las Naciones Unidas no pueden imponer sus servicios de diplomacia preventiva y establecimiento de la paz a los Estados miembros que no los aceptan. Jurídica y políticamente, sus solicitudes de intervención de las Naciones Unidas, o, por lo menos, su aceptación de la intervención, tienen carácter *sine qua non*.<sup>5</sup>

Como afirma el Secretario General, es un hecho que

---

<sup>3</sup> “Un programa de paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz. Informe del Secretario General de acuerdo con la decisión adoptada por la Reunión en la Cumbre del Consejo de Seguridad, el 31 de enero de 1992”, documento A/47/277-S/24111, del 17 de junio de 1992. Reproducido en Boutros Boutros-Ghali, *Un programa de paz 1995*, Nueva York, ONU, 1995, segunda edición, p. 54.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 15.

...el sistema de las Naciones Unidas ha creado una valiosa red de sistemas de alerta temprana en relación con las amenazas ambientales, el riesgo de accidentes nucleares, los desastres naturales, los movimientos masivos de población, la amenaza del hambre generalizada y la propagación de enfermedades.<sup>6</sup>

No obstante, desde su punto de vista, resulta necesario fortalecer los mecanismos del caso para que “la información procedente de esas fuentes pueda sintetizarse con indicadores políticos para determinar si existe o no una amenaza a la paz y analizar qué medidas podría tomar las Naciones Unidas para aliviarla”.<sup>7</sup>

Una vez aceptada, la diplomacia preventiva puede ser el primer paso de un largo camino que puede llevar a buenos oficios, mediación y hasta muy complejas operaciones de mantenimiento de la paz. Todas estas instancias cuentan con dificultades propias que tienen que ver con encontrar las personalidades con las aptitudes diplomáticas necesarias y la voluntad de servicio debida, contar con el financiamiento para las pequeñas misiones diplomáticas que sobre el terreno deberán realizar actividades de establecimiento de la paz, procurar los recursos humanos y materiales de mayor envergadura cuando se trata de una multifacética operación de mantenimiento de la paz, entre otras. Pese a estas dificultades eventuales, la ONU tiene en su haber el hecho de que mediante el monitoreo, la diplomacia preventiva y sin alardes, así como la participación directa, pero discreta, de su Secretario General, ha logrado desactivar varias decenas de conflictos potenciales.

U Thant y Ralph Bunch ofrecieron un claro ejemplo de diplomacia preventiva entre 1969 y 1970 cuando, a lo largo de muchos meses de negociaciones secretas, disolvieron una disputa potencial en torno a Bahrein.<sup>8</sup> Un caso más reciente es el “despliegue preventivo” adoptado por el actual Secretario General Boutros-Ghali en la antigua República de Macedonia en Yugoslavia (FYROM). La idea es que las tropas ahí desplegadas, a petición de una de las partes porque atañe exclusivamente a su territorio, contribuyan al monitoreo y alerta temprana en caso de conflicto; sin embargo, tal despliegue conlleva al mismo tiempo un alto precio a ser pagado por el agresor potencial.

### *Buenos oficios*

Detectada una situación conflictiva, la ONU puede ofrecer sus buenos oficios para lograr que las partes lleguen a un acuerdo por los medios pacíficos descritos en el

---

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 56.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Véase Brian Urquhart, *A Life in Peace and War*, Nueva York-Londres, W.W. Norton & Company, 1987, 390 pp.

capítulo VI de su Carta. Aún no se trata de participar activamente en la negociación en tanto que mediador, sino de facilitar y afinar las precondiciones para el diálogo entre las partes que después puede darse, incluso sin la participación de las Naciones Unidas. Así se empezó en Guatemala, por ejemplo, donde un observador de la Secretaría General de las Naciones Unidas acompañaba el esfuerzo negociador de monseñor Quczada Toruño, quien era el verdadero mediador entre el gobierno guatemalteco y la Comandancia de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG).

Otra misión de buenos oficios es la que existe entre Venezuela y Guyana, la cual, gracias a la voluntad política de las partes, se mantiene a un nivel mínimo de actuación. Otro caso que puede mencionarse, como muy exitoso, por cierto, fue el que en 1988 desempeñó el entonces Secretario General Pérez de Cuéllar para conciliar en el conflicto entre Irán e Iraq, a partir de lo cual se estableció un grupo de observadores militares (UNIIMOG). Además, de abril de 1988 a marzo de 1990, una misión de buenos oficios se puso en marcha para supervisar los Acuerdos de Ginebra de 1988, por los cuales Afganistán y Pakistán se comprometieron a no interferir en los asuntos de uno y otro, al regreso voluntario de los refugiados y a demandar el retiro de las fuerzas soviéticas que, en 1979, habían intervenido militarmente en Afganistán.

### *Mediación*

La mediación implica una participación mucho más activa de la parte de las Naciones Unidas ya que puede incluir no sólo la negociación sino la asistencia en la redacción de los acuerdos de paz y su verificación, dando lugar así a una muy compleja operación de mantenimiento de la paz, de carácter multidisciplinario y multisectorial. Más que nunca resulta necesario, además del consentimiento de las partes para que las Naciones Unidas participen, algún tipo de gesto que le permita a la ONU suponer, sin gran riesgo a equivocarse, que la voluntad política de las partes para acercarse y negociar existe. Hará falta, también, un mandato claro de la Asamblea General o del Consejo de Seguridad, en el caso de un eventual despliegue de tropas, que se haga cargo igualmente de las consideraciones financieras, previendo incluso que, una vez lograda la paz, necesitará para ser mantenida y consolidada de un andamiaje institucional complejo y, probablemente, costoso.

Ejemplos de mediación por parte de las Naciones Unidas hay muchos y muy variados. Ya se señalaba que lo que en Guatemala empezó como un esfuerzo de acompañamiento de una negociación entre guatemaltecos se ha transformado hoy en una mediación activa para todos los efectos prácticos. Consecuentemente, la Misión de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA), creada para supervisar

el cumplimiento del Acuerdo de Derechos Humanos, irá abarcando otros acuerdos a los cuales se llegue hasta convertirse, posiblemente, en una operación que incorpore elementos de mantenimiento de la paz.

La Misión de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) es un caso claro de mediación que, desde sus inicios, previó su desarrollo ulterior. Creada en 1991, concluyó su mandato en abril de 1995, aunque el Consejo de Seguridad decidió que una versión en pequeño permanecería seis meses más con el nombre de MINUSAL, a fin de asegurar que esa historia de éxito en el haber de las Naciones Unidas transite en forma armoniosa hacia el control total y absoluto de los salvadoreños. El mandato de ONUSAL, dado por el Consejo de Seguridad, consistió en verificar

...la puesta en marcha de todos los acuerdos negociados entre el gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Los acuerdos se refieren al cese del fuego y otras medidas relacionadas, la reforma y reducción de las fuerzas armadas, la creación de una nueva fuerza policiaca, la reforma de los sistemas judicial y electoral, los derechos humanos, la tenencia de la tierra y otros asuntos económicos y sociales.<sup>9</sup>

Finalmente, el conflicto armado concluyó el 15 de diciembre de 1992; la verificación de éste y de los demás acuerdos por parte de la ONUSAL, e incluso la observación de las elecciones de 1994, permitieron pasar del mantenimiento de la paz a la consolidación de la misma por la vía del establecimiento y el fortalecimiento de instituciones que la han hecho patrimonio del pueblo salvadoreño y motivo de satisfacción para la máxima organización mundial.

Algo similar ocurrió en Namibia, entre 1989 y 1990, y es de esperarse que lo mismo suceda en los casos de Angola y el Sahara Occidental, si se consolida el planeado referéndum; lo anterior para mencionar sólo algunos casos.

### *Mantenimiento de la paz*

Una definición de mantenimiento de la paz señala que “es una técnica desarrollada principalmente por las Naciones Unidas, para ayudar a controlar y resolver conflictos armados”.<sup>10</sup>

De acuerdo con la visión oficial de las Naciones Unidas, la primera operación de mantenimiento de la paz en la cual la organización se vio involucrada fue la

---

<sup>9</sup> ONU, “United Nations Peace-Keeping”, Nueva York, 1993, (folleto), p. 25.

<sup>10</sup> Marrack Goulding, “The Evolution of the United Nations Peace-Keeping”, en *International Affairs*, vol. 69, núm. 3, julio de 1993, p. 452.

Organización de Supervisión de la Tregua (UNTSO), desplegada en Palestina en junio de 1948, con el fin de que personal militar desarmado pudiera supervisar la tregua negociada por el conde Bernadotte durante la primera guerra entre Israel y sus vecinos árabes. La presencia de esta operación se mantiene hasta hoy en esa región del mundo, si bien su mandato se ha modificado en diferentes ocasiones para permitir que los observadores militares de las Naciones Unidas ajusten sus funciones a las diversas necesidades en la zona. En la actualidad, por ejemplo, hay observadores de la UNTSO en la Fuerza de Observadores de la Zona de Separación entre Israel y Siria (UNDOF); también los hay en las Colinas del Golán (OGG); en Damasco (ODD); apoyan la Fuerza Interina en Líbano (UNIFIL); están en el Sector Israel-Líbano (OGL) y mantienen su presencia en el Sector Egipto-Israel (OGE). La base principal de operaciones de la UNTSO está en Jerusalén, pero cuenta con oficinas en Ammán, Beirut y Gaza, además de los grupos que están en Damasco e Ismailía.<sup>11</sup>

A partir de esa operación de mantenimiento de la paz de 1948, complicada por el tiempo y las circunstancias de los años siguientes y probablemente destinada a desaparecer a la luz del importante progreso registrado en los últimos tiempos en el mundo de las relaciones árabe-israelíes, se ha desplegado un buen número de operaciones de mantenimiento de la paz, unas más complejas que otras, algunas que ya concluyeron y otras más, aún vigentes.

En 1949, por ejemplo, una operación similar a la que abrió este capítulo en las actividades de paz de las Naciones Unidas se instauró en Cachemira. Esto se debió al hecho de que, cuando en 1947 India y Pakistán accedieron a su independencia, la declaración de independencia india estipuló que Cachemira estaba en libertad para decidir su anexión a ese país o a Pakistán. Su incorporación a India, sin embargo, pronto se convirtió en motivo de disputa entre ésta y Pakistán; un año después, los dos países entraban en guerra. El Consejo de Seguridad estableció una Comisión para India y Pakistán (UNCIP) con el propósito de investigar y mediar en la disputa y cuando, el 18 de julio de 1949, ambos países firmaron el Acuerdo de Karachi que estableció el cese del fuego, se determinó que el mismo fuera supervisado por las Naciones Unidas; así se creó el Grupo de Observadores Militares para India y Pakistán (UNMOGIP). Las actividades de esta misión se mantienen hasta el día de hoy pese a que ninguna de las dos partes, en la actualidad, está de acuerdo ni con su mandato ni con sus funciones. Se alega que desde 1949 ha habido violaciones del cese al fuego y que nuevos acuerdos han desplazado las líneas inicialmente protegidas por el Acuerdo de Karachi. Sin embargo, el Consejo de Seguridad no ha decidido aún disolver o modificar el

---

<sup>11</sup> ONU, *Information Notes. Up-date: 1994, United Nations Peace-Keeping*, Nueva York, ONU, 1995, pp. 4-5.

UNMOGIP, cuya sede se alterna entre Srinagar, en el verano, y Rawalpendi, en el invierno.<sup>12</sup>

En opinión de Goulding, un experto en el tema, un paso mayor en el despliegue de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas fue la puesta en marcha de la primera fuerza armada de la ONU: la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (UNEF), desplegada en Egipto después del ataque anglo-franco-israelí al país, en octubre de 1956.<sup>13</sup> A partir de entonces, se entra en lo que Goulding llama “la primera época de oro” de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: 1956-1974. En esos 18 años nacieron 10 de las 13 operaciones de mantenimiento de la paz establecidas antes de que éstas entraran en un nuevo apogeo al final del decenio de los años ochenta.<sup>14</sup>

De las 13 operaciones de mantenimiento de la paz establecidas en ese periodo de la guerra fría, sólo cinco subsisten en la actualidad. Sin embargo, todas dejaron un importante legado de experiencia a la ONU. En primer lugar, todas estas operaciones de las Naciones Unidas fueron establecidas por alguno de los órganos legislativos de la organización, además de que se efectuaron bajo el comando y control del Secretario General y fueron financiadas de acuerdo con el artículo 17 de la Carta de San Francisco. En segundo lugar, estas operaciones se establecieron con el consentimiento de las partes en conflicto, es decir, con apego al capítulo VI de la Carta. En tercer lugar, mantuvieron su imparcialidad. En cuarto lugar, sus tropas y policías fueron proporcionadas por los Estados miembros de la ONU, pues se reconoció como impracticable que la organización contara con su propio ejército. Por último, y con relación al uso de la fuerza, cabe señalar que más de la mitad de las operaciones de mantenimiento de la paz, antes de 1988, consistió en apostar únicamente observadores militares no armados. Además, en los casos en que sí estaban armados, quedó claro que sólo usarían la fuerza en legítima defensa y en su mínima expresión. A partir de estos cinco principios o legados, Goulding define las operaciones de mantenimiento de la paz como:

Operaciones de campo, establecidas por las Naciones Unidas, con el consentimiento de las partes interesadas, para ayudar a controlar y resolver conflictos entre ellas, bajo el comando y control de las Naciones Unidas, a expensas de los Estados miembros y con personal militar y de otro tipo así como equipo proporcionado por los propios Estados sobre bases voluntarias, actuando con imparcialidad y utilizando la fuerza en la mínima medida necesaria.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, pp. 8-9.

<sup>13</sup> Goulding, *op. cit.*

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> *Ibid.*, pp. 453-455.

A partir de 1988, se establecieron 16 nuevas operaciones de mantenimiento de la paz, considerando que, de hecho, la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR) fue siempre un conglomerado de tres, hoy separadas: la UNPROFOR en Bosnia-Herzegovina, la Fuerza de las Naciones Unidas para la Restauración de la Confianza en Croacia (UNCRO), y la Fuerza de Despliegue Preventivo (UNPREDE), en la antigua república yugoslava de Macedonia (FYROM). Además, está la fuerza más reciente, la Misión de las Naciones en Haití (UNMIH), planeada en 1994 y realmente desplegada en 1995.

Podrían mencionarse otros casos, como la Misión de las Naciones Unidas para la Verificación de las Elecciones en Haití (ONUVEH), que data de 1990; o la Misión Civil en ese mismo país (MICIVIII), de 1993; incluso, la ya referida MINUGUA en Guatemala. Sin embargo, en la medida en que el mandato provino de la Asamblea General y no del Consejo de Seguridad, *stricto sensu* no constituyen operaciones de mantenimiento de la paz.

No corresponde a este ensayo analizar en detalle las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. No obstante, a fin de tender el vínculo con el siguiente apartado, debe señalarse el hecho de que en el pasado estas operaciones fueron básicamente militares en mandato y composición. Su función principal consistía en asistir a las partes para poner un alto a la guerra y prevenir el reinicio de hostilidades, creando las condiciones que permitieran a los pacificadores negociar un arreglo duradero. Desde 1988, sin embargo, este énfasis en lo militar se dejó de lado y cada vez más estas operaciones incluyen personal civil.<sup>16</sup>

Además de que su carácter eminentemente militar ha dejado de existir, como se señaló anteriormente, hoy es un hecho que las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se ocupan de cuestiones que van más allá de lo puramente militar. A menudo se acompañan de actividades relacionadas con la canalización de asistencia humanitaria, desminado, desmovilización, repatriación de refugiados y otras personas desplazadas, promoción de derechos humanos, desmilitarización de la policía y desarrollo de fuerzas de policía locales, depuración de las fuerzas armadas, fortalecimiento del poder judicial y otras instituciones nacionales, preparación y supervisión de elecciones, así como reintegración de ex combatientes y otros grupos a la vida civil del país. Varias de estas cuestiones se discutirán en estas páginas, pero vale la pena adelantar que el paradigma de una operación amplia, multisectorial y multidisciplinaria puede encontrarse en la exitosa operación llevada a cabo por las Naciones Unidas en Namibia, de 1989 a 1990, a la cual se hacía referencia páginas atrás.

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 456.

## *Establecimiento de la paz*

En “Un programa de paz”, el Secretario General de la ONU señala:

El establecimiento de la paz se facilita a veces con medidas internacionales encaminadas a mejorar las circunstancias que hayan contribuido al surgimiento de una controversia o conflicto. Si, por ejemplo, la prestación de asistencia a las personas desplazadas dentro de una sociedad es fundamental para lograr una solución, las Naciones Unidas deben poder valerse de todos los organismos y programas pertinentes.<sup>17</sup>

Lo mismo se puede decir cuando se acepta que, en prácticamente todos los casos, el establecimiento de la paz requerirá profundizar en el desarrollo económico y social, así como establecer y consolidar las instituciones democráticas que no existían, o fueron devastadas por el conflicto.

En otras ocasiones, el establecimiento de la paz puede requerir la utilización de un arma de doble filo, como es la imposición de sanciones en virtud del artículo 41 y, en otras, puede darse la necesidad de tener que utilizar otra medida igualmente riesgosa como es el empleo de la fuerza militar en las condiciones previstas en el capítulo VII de la Carta de la ONU. De acuerdo con el Secretario General de la ONU, “hasta ahora, el Consejo de Seguridad no ha hecho uso de la más coercitiva de esas medidas: la acción mediante una fuerza militar, prevista en el artículo 42. En la situación que surgió entre Iraq y Kuwait, el Consejo prefirió autorizar a los Estados miembros para que adoptaran medidas en su nombre”.<sup>18</sup>

Antes, una situación similar se habría presentado en Corea y después en Somalia y Rwanda. Lo mismo sucedió con la Fuerza Multinacional de Paz que, en Haití, precedió al despliegue de la UNMIH; algo similar se ha dado en la ex Yugoslavia con las operaciones de la OTAN. Dado lo extremo de estas situaciones y el hecho de que hacen más tenue la diferencia entre mantener e imponer la paz, abriendo un amargo debate, quizás vale más la pena, en lugar de ahondar en ellas, tratar de profundizar en temas que, como el desarrollo y la democratización, tienden a perpetuar la paz alcanzada por alguna de las vías antes discutidas.

## **Desarrollo**

Como en el caso de la paz, el desarrollo encuentra acomodo en la Carta de las Naciones Unidas desde su propio preámbulo, al establecer la resolución de los

---

<sup>17</sup> “Un programa...”, *op. cit.*, p. 62.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 63.

pueblos representados en San Francisco “a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad [y] a emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos.”<sup>19</sup> Asimismo, como en el caso de la paz, entre los propósitos fundamentales de la ONU, contenidos en el artículo 1 de su Carta, destaca el de “realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.”<sup>20</sup>

Así pues, desde los inicios de la ONU, los temas del desarrollo económico y social y de la indispensable cooperación internacional para que toda la humanidad tenga acceso a los frutos del progreso han estado siempre presentes. Su logro, sin embargo, y el florecimiento de la cooperación han sido los grandes ausentes en estos primeros 50 años de existencia de la máxima organización mundial. Un número de razones explica esta ausencia de la realidad, pero de ningún modo puede justificarla. Creada después del trauma de la segunda guerra mundial, la ONU se planteó, antes que nada, evitar que una conflagración similar se repitiera. Al amparo de un desarrollo nuclear acelerado, de la división del mundo en dos polos de poder antagónico, la organización mundial poco pudo hacer en lo político y menos en lo económico. Durante la guerra fría, no parecía haber voluntad, al menos de parte de las grandes potencias, de multilateralizar una asistencia al desarrollo que, otorgada bilateralmente, les proporcionaba importantes dividendos políticos. Consecuentemente, los cuatro Decenios de las Naciones Unidas para el Desarrollo no sólo no han logrado alcanzar sus metas cuantitativas: destinar 0.7 % del producto interno bruto de los grandes países al desarrollo del denominado tercer mundo, sino tampoco las cualitativas: alertar acerca de que la riqueza de unos no puede seguir dándose a expensas de la pobreza de muchos; sensibilizar a la opinión mundial en torno al innegable vínculo entre una paz sostenida y un desarrollo que le dé contenido; evitar lo que hoy es casi una catástrofe, esto es, un fin de siglo marcado por tanta o más desigualdad social al interior y entre los países, al igual que en sus inicios, pero como un fenómeno mucho más doloroso pues va acompañado de un progreso tecnológico descomunal y un avance científico que casi parece pertenecer al mundo de la ficción, desde Julio Verne hasta Aldous Huxley.

---

<sup>19</sup> ONU, *Carta...*, pp. 1-2.

<sup>20</sup> *Ibid.*, pp. 3-4.

En "Un programa de desarrollo", el Secretario General Boutros-Ghali señala, con razón, que "el desarrollo es un derecho humano fundamental; es también la base más segura para la paz".<sup>21</sup> De acuerdo con él,

En los enfoques tradicionales del desarrollo se parte del supuesto de que éste se produce en condiciones de paz. Sin embargo, la situación no suele ser así. En muchas partes del mundo la realidad incontestable es que no hay paz. La mayoría de los pueblos tiene que esforzarse por lograr el desarrollo en un contexto de conflictos pasados, presentes o en ciernes. Muchos continúan abrumados por devastaciones recientes y luchas étnicas permanentes. Ninguno de ellos puede evitar la realidad de un mundo en que continúan proliferando los armamentos, se libran guerras regionales y existe la posibilidad de un retorno a esferas de influencia potencialmente antagonistas.<sup>22</sup>

Por ello, concluye el Secretario General,

En la actualidad, aun los conflictos remotos pueden causar preocupaciones en materia de seguridad y de desarrollo que trascienden con mucho las fronteras de un Estado dado. El reconocimiento de este nuevo fenómeno da un sentido más amplio a la paz y la seguridad internacionales, exige la adopción de medidas de promoción del desarrollo, incluso durante los conflictos, e indica que el desarrollo, cuando se lleva adelante con éxito, es una forma más de definir la paz.<sup>23</sup>

Algunas cifras acerca de la proliferación de los conflictos, en un final de siglo que debía ser de paz, desarrollo y democracia, después de dos conflagraciones mundiales y el fin de la guerra fría que casi acabó con el planeta, resultan sumamente alarmantes: tan sólo en 1993 se registraron conflictos mayores en 42 países. Otros 37 experimentaron violencia política de dimensiones preocupantes. Muy pocas de estas situaciones implicaron agresiones externas. De hecho, de los 82 conflictos armados que se registraron entre 1989 y 1992, sólo tres fueron entre Estados. Los 79 restantes fueron conflictos internos y pueden atribuirse a muchas causas, entre las cuales la pobreza, la marginalización, el desempleo y la falta de desarrollo en general no son las menos citadas. No en balde se realizó en Copenhague, en marzo de 1995, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social con el objeto de revitalizar la idea y la práctica del desarrollo como un antídoto contra la guerra, como una advertencia más en este fin de siglo turbulento, como una llamada de atención

---

<sup>21</sup> "Un programa de desarrollo. Informe del Secretario General", documento A/48/935, del 6 de mayo de 1994. Reproducido en Boutros Boutros-Ghali, *Un programa de desarrollo 1995*, Nueva York, ONU, 1995, p. 19.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 29.

adicional ante el comportamiento casi perverso de una comunidad internacional en la cual la venta de armas a países del tercer mundo absorbe más de la mitad del total de la asistencia para el desarrollo que el primer mundo — que le vende armamentos — le canaliza.

Si no resultara tan patético, podría afirmarse que hoy por hoy no sólo los países donantes están fatigados y dan poco sino que, además, gran parte de la asistencia al desarrollo se otorga en especie y esa especie es, lamentablemente, armamentos. El hecho de que en 1990 los países desarrollados canalizaran a los países en desarrollo 56 000 millones de dólares en forma de asistencia económica, al mismo tiempo que les vendían 36 000 millones de dólares en armas, habla por sí solo.<sup>24</sup>

La ONU está empeñada en intentar asumir de nuevo el liderazgo con el objeto de promover una acción colectiva y sostenida a favor del desarrollo económico y social de los pueblos más necesitados del mundo. Sin dejar de reconocer que “la responsabilidad principal en materia de desarrollo recae en los gobiernos nacionales”, Boutros-Ghali recuerda que la ONU “ha recibido importantes mandatos para que preste ayuda a esa tarea, [y] lleva adelante actividades en todas las esferas y en todos los niveles del desarrollo”.<sup>25</sup> No obstante, de la misma forma que no cuenta con un ejército propio para defender la paz, la ONU tampoco cuenta con los recursos propios para construir el desarrollo; todas sus acciones dependen de la colaboración que pueda obtener de sus Estados miembros. De ahí la urgente necesidad, planteada en esta sección, de revitalizar la cooperación internacional para el desarrollo. De ahí, también, la importancia de reconocer que hoy más que nunca el mundo es la aldea global de la que hablaba McLuhan, donde los conflictos, ya no contenidos por las superpotencias, se vuelven sumamente contagiosos; donde la pobreza extrema resulta en migraciones no deseadas que provocan situaciones muy tensas tanto para los inmigrantes como para los países de destino; donde la satisfacción de las necesidades básicas por cualquier medio posible, ante la incompreensión y la falta de auxilio internacionales, puede acabar con el equilibrio ambiental del planeta; donde las enfermedades vinculadas con esa falta de asistencia y el crimen organizado, que aprovecha para su proyección internacional situaciones de debilidad institucional, se convierten en el último de este cuarteto apocalíptico.

Numerosas propuestas se han presentado recientemente para tratar de facilitar el tratamiento de los temas de desarrollo económico y social por parte de la ONU. A manera de ejemplo, citaré dos: el Informe de la Comisión de Gobernabilidad

---

<sup>24</sup> Véase Rosario Green, “De uniones y desuniones: a manera de prólogo”, en Carlos A. de Icaza y José Rivera Banuet, *El orden mundial emergente. México en el siglo XXI*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1994, p. 17.

<sup>25</sup> “Un programa de desarrollo...”, *op. cit.*, p. 21.

Global y el del Grupo de Trabajo Independiente sobre el Futuro de las Naciones Unidas, producido por la Fundación Ford.<sup>26</sup> En el primero de estos informes, la propuesta es la creación de un Consejo de Seguridad Económica que dé a la comunidad internacional un espacio satisfactorio para considerar los problemas económicos globales en conjunto, así como los vínculos entre las cuestiones económicas, sociales, ambientales y de seguridad, en su sentido más amplio. De acuerdo con la propuesta, este foro global sería

...más abierto que el G-7 o las instituciones de Bretton Woods y más efectivo que el actual sistema de las Naciones Unidas. Aunque sin autoridad para imponer sus decisiones, ganaría influencia a través de su competencia e importancia y, en el ámbito de los asuntos económicos internacionales, adquiriría el *status* que el Consejo de Seguridad tiene para los temas de paz y seguridad.<sup>27</sup>

Los objetivos de ese Consejo de Seguridad Económica (CSE) serían: evaluar la evolución de la economía mundial; proponer estrategias para un desarrollo sustentable, estable y equilibrado; asegurar la consistencia de las políticas de los distintos organismos económicos multilaterales; promover en este foro el diálogo entre países y organizaciones regionales. Su estructura imitaría la del Consejo de Seguridad, pero no habría veto, sino consenso, y la membresía tendría que seguir ciertas reglas que aseguraran la representatividad sin afectar la eficiencia de un cuerpo relativamente pequeño. El CSE estaría bajo la dirección de un secretario general alterno para la Cooperación Económica Internacional y el Desarrollo, y su puesta en marcha implicaría, necesariamente, una importante modificación en un buen número de entidades que, como el ECOSOC, la UNCTAD, la UNIDO y las comisiones económicas regionales, tienen a su cargo diferentes actividades en el ámbito que caería bajo competencia de la nueva organización.

Por su parte, los autores del informe de la Fundación Ford, convencidos de que la ONU podría transformarse, con la autoridad y los recursos necesarios, en un efectivo sistema global de seguridad, plantean un conjunto de tres consejos de membresía restringida que permitiera, sin embargo, una adecuada representatividad: un Consejo de Seguridad de no más de 23 miembros, un Consejo Económico y un Consejo Social, ambos con membresías tampoco mayores de 23 y cuya creación implicaría la inmediata disolución del ECOSOC, al cual el informe

---

<sup>26</sup> Véanse The Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood*, Oxford, Oxford University Press, 1995, 410 pp.; y, The Independent Working Group on the Future of the United Nations, *The United Nations in its Second Half-Century*, Nueva York, Ford Foundation, 1995, 53 pp.

<sup>27</sup> *Our Global...*, p. 155.

describe como “demasiado grande para ser efectivo”.<sup>28</sup> Los dos nuevos consejos, como es la práctica del Consejo de Seguridad, funcionarían todo el año pero cada 12 meses lo harían al nivel más elevado posible de representación gubernamental; en ese momento, operarían como la Alianza Global para el Desarrollo Sustentable, foro de la más alta autoridad en el cual se buscaría promover el consenso en torno a asuntos globales y desarrollar parámetros para la acción común en temas de gran preocupación económica y social.

En todo caso, trátase de un Consejo de Seguridad Económica, de una Alianza Global para el Desarrollo Sustentable, o de alguna otra formulación, y sin que se busque restar méritos a los esfuerzos de imaginación, creatividad y compromiso de quienes han participado en la elaboración de las varias propuestas, es un hecho que el elemento vital en el actual sistema, o en aquel que pudiera crearse, es la voluntad política de los Estados miembros para cooperar con la ONU en el cumplimiento de sus más altos propósitos. De forma tal que se vuelve a lo que se señalaba al inicio de esta sección: si no existen los recursos y la disposición, la organización mundial se mantendrá atada de manos viendo cómo sus esfuerzos para crear conciencia y ayudar a resolver los grandes problemas económicos y sociales de fin de siglo se estrellan contra un muro de indiferencia y falta de solidaridad.

En la mencionada Cumbre de Desarrollo Social a la que asistieron 118 jefes de Estado y de gobierno, el Secretario General Boutros-Ghali no sólo vio el principio de un compromiso de los líderes con sus pueblos para combatir la pobreza, incrementar el empleo productivo y fortalecer el tejido social, sino la presencia de un gran potencial para la cooperación internacional. Ahí señaló que:

Las agudas enfermedades sociales del mundo de nuestros días: el crimen, las drogas, las enfermedades, las carencias afectivas, el decaimiento urbano, el desplome de los niveles educativos, tienen todos orígenes sociales y graves consecuencias para la seguridad humana en su acepción más amplia [y que] Estos problemas sociales, en el pasado confinados dentro de fronteras nacionales, hoy se extienden por el mundo entero [y] requieren atención global.<sup>29</sup>

Ojalá las percepciones del Secretario General de la máxima organización mundial encuentren una pronta y firme materialización en la actuación de los países, tanto bilateral como multilateralmente, y se avance en la dirección correcta. Ojalá la ya referida fatiga de la comunidad de países donantes se vea, en el futuro cercano, superada por la urgente necesidad de resolver los retos que la humanidad como

---

<sup>28</sup> *The United Nations in its Second...*, p. 26.

<sup>29</sup> Boutros Boutros-Ghali, “Discurso pronunciado en ocasión de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social”, Copenhague, 11 de marzo de 1995, (mimeo).

un todo enfrenta al acercarse este fin de milenio. Por último, ojalá no se impongan una vez más individualismos y aislacionismos impensables e insostenibles en la sociedad global de los umbrales del año 2000.

## Democratización

Si bien es cierto que la Carta de las Naciones Unidas no se refiere al tema de la democracia o de la democratización como tal, el simple hecho de que su prólogo se inicie con la célebre frase: “Nosotros, los pueblos...”, lo dice todo.

A lo largo de sus primeros 50 años de existencia, y aunque integrada por Estados soberanos y representada por gobiernos, la ONU no perdió de vista a los pueblos y sus aspiraciones. El mejor ejemplo se encuentra, tal vez, en la impecable historia de descolonización con la que cuenta la máxima organización mundial. A través de su Consejo de Administración Fiduciaria, cuyo mandato concluyó prácticamente en 1994 con el acceso de Palau a la vida independiente y su incorporación a la ONU, la organización apoyó numerosos casos que pueden considerarse como el inicio propiamente de los procesos democratizadores a los cuales ha continuado proporcionando asistencia, siempre a petición de parte, buscando coadyuvar a su consolidación. Efectivamente, la transformación de una entidad política en un Estado independiente, mediante la participación popular, es una de las bases más sólidas para que un proceso de democratización se inicie, desarrolle y consolide, y la ONU ha estado en los orígenes de ese proceso en numerosas ocasiones: de 1956 a 1993, observó y supervisó 30 plebiscitos, *referenda*, elecciones y otros actos de autodeterminación. De los varios casos de plebiscitos supervisados por las Naciones Unidas que dieron lugar a la creación de Estados independientes vale la pena mencionar algunos de ellos a manera de referencia. En 1956, la parte de Togolandia administrada por los británicos decidió unirse a la colonia británica de Costa de Oro. Ambos pueblos se convirtieron, en 1957, en el Estado independiente de Ghana. Años después, al término de la administración británica, el pueblo de Bahrein prefirió su independencia a su unión a Irán, aspiración que se hizo efectiva el 15 de agosto de 1971. Más recientemente, en 1993, Palau siguió el mismo camino.

Por lo que toca a algunos ejemplos de *referenda* en los que la máxima organización mundial se ha visto involucrada, pueden mencionarse el de Guinea Ecuatorial, en 1968; el de las islas Gilberto y Ellice, en 1974; el de las islas Marshall, en 1979; finalmente, el que puso fin a más de 25 años de guerra civil en Etiopía y declaró la independencia de Eritrea, el 27 de abril de 1993.

Debe insistirse que estos casos no agotan la lista y se mencionan sólo para ilustrar el hecho de que la ONU puede, por mandato y vocación, apoyar la génesis

misma de un Estado y, a partir de ahí y a solicitud del gobierno, auxiliar de muchas formas más la puesta en marcha de procesos democratizadores que hagan de esa independencia formal un acto cotidiano, una expresión vital. Tal asistencia, por cierto, no se limita a este tipo de países nuevos, por así llamarlos. Puede proporcionarse, igualmente, a viejos Estados cuyos pueblos deciden abandonar antiguas tradiciones y prácticas no necesariamente democráticas, así como a países en transición económica (del Estado al mercado), política (de la guerra a la paz), o en ambas. No en balde, el 7 de diciembre de 1994, la resolución 49/30 de la Asamblea General solicitó al Secretario General estudiar las formas en las cuales la ONU y sus componentes pueden “apoyar los esfuerzos de los gobiernos para promover y consolidar aquellas democracias nuevas o restauradas”.

Probablemente, la expresión más clara de la asistencia para la democratización que ha sido proporcionada por la máxima organización mundial en los últimos años, es la que tiene que ver con las elecciones, siempre, por supuesto, en respuesta a una petición concreta del gobierno interesado y sobre la base de un mandato claro que puede requerir, o no, la sanción de uno de los principales órganos legislativos de la ONU y la erogación de, por lo menos, un mínimo de recursos, dependiendo de lo que se le solicite.

Entre 1989 y mediados de junio de 1995, la ONU recibió 94 solicitudes de asistencia electoral provenientes de 63 Estados miembros, de las cuales aceptó 82. Las 12 que no se atendieron tuvieron que ver, fundamentalmente, con el hecho de que se presentaron en forma extemporánea y la ONU no hubiera estado en posibilidad de emitir un dictamen objetivo o de darle sentido a su asistencia.

Hasta ahora, las Naciones Unidas proporcionan siete tipos básicos de asistencia electoral: organización y desarrollo de la elección; supervisión; verificación; coordinación y apoyo a observadores internacionales; apoyo a observadores nacionales; asistencia técnica y observación. Es claro que apoyos como los implícitos en los tres primeros tipos son de gran envergadura; deben ser aprobados por el Consejo de Seguridad o por la Asamblea General y, en el fondo, no son los más comunes. A menudo, el tipo de apoyo proporcionado por la ONU toma la forma de asistencia técnica. Sin embargo, algunos ejemplos de los diversos tipos se imponen.

Camboya ofrece el caso más amplio de asistencia electoral proporcionada por las Naciones Unidas: organización y desarrollo de elecciones. Concebida como parte de los Acuerdos de París de octubre de 1991, la operación culminó con las elecciones de 1993, en la cual participaron 50 000 nacionales entrenados para trabajar en las 1 400 casillas electorales, 900 internacionales, provenientes de 44 países, y 4 267 192 electores. Un caso más restringido, también muy complicado y costoso, fue la supervisión de las elecciones en Namibia, en 1989. Sin embargo, como este tipo de operaciones generalmente se emprende en un contexto desco-

Ionizador y ese proceso está prácticamente finiquitado en el mundo, no es de esperarse que instancias similares a ésta se presenten en el futuro próximo. La verificación de elecciones es, empero, menos rara. Se ha emprendido en casos como Angola, El Salvador, Eritrea, Haití, Mozambique, Nicaragua y Sudáfrica, a menudo como parte de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en esos países. Si bien la ONU sólo asume la responsabilidad de certificar la legitimidad de las varias fases del proceso electoral, esta asistencia es difícil y onerosa porque implica el despliegue de observadores internacionales en todo el país, tanto en la fase anterior como durante las elecciones, así como la aplicación de un conteo rápido antes del dictamen final. La ventaja del conteo rápido es que prepara a quienes aparentemente perderán las elecciones, a asumir la realidad; con ello, disminuye las posibilidades de enfrentamientos postelectorales y contribuye a la maduración de una cultura democrática.

Se señalaba que existen otros tipos más comunes de asistencia electoral. La coordinación y el apoyo a los observadores internacionales, por ejemplo, se experimentó primero en Etiopía, en 1992, y se desarrolló a plenitud posteriormente en Lesotho, Malawi y Níger. De lo que se trata es de una pequeña misión de las Naciones Unidas que coordina y ofrece apoyo logístico a los observadores proporcionados por países miembros de la ONU, otras organizaciones intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales, con lo cual el costo que debe absorber la organización mundial acaba siendo bastante aceptable. Otro ejemplo es el apoyo que se da a los observadores nacionales; este tipo de asistencia fue inaugurado en México, en 1994, y fue posible porque el país cuenta con instituciones gubernamentales y no gubernamentales suficientemente maduras como para participar conjuntamente en la observación, a partir de una serie de lineamientos propuestos por la Misión de las Naciones Unidas que, con tal propósito, se estableció en México antes de las elecciones. La asistencia técnica en materia electoral que proporciona la ONU, la más común, por cierto, es la que busca auxiliar al país, a lo largo de unas semanas o meses, en temas como sistemas electorales, organización y presupuestación de elecciones, educación cívica, información, entrenamiento de administradores electorales, obtención de los materiales necesarios, etcétera. De este modo, un par de expertos de las Naciones Unidas se desplaza al país que solicita este tipo de asistencia y, una vez concluido el entrenamiento que proporcionan, termina su misión en ese lugar. Por último, está la observación que, en su expresión más simple y por ello menos útil, implica la presencia casi simbólica de la ONU a través de uno o dos representantes que únicamente observan los acontecimientos, casi como lo haría cualquier extranjero interesado. La observación es meramente simbólica y los representantes tienen más el carácter de invitados a un acto (aunque su presencia es pagada por la organización mundial) que de observadores activos.

Todas estas referencias hechas a la asistencia electoral que proporciona la ONU no deben crear, sin embargo, la impresión de que ésta es la única forma de asistencia a los procesos de democratización, mucho menos dar la idea de que, para la ONU, elecciones justas y libres son sinónimo de democracia. Importantes como son, las meras elecciones no aseguran que un proceso de democratización, estimulado por ellas, se vaya a consolidar. Para ello es necesario que exista, además, el andamiaje que sostiene a una sociedad verdaderamente democrática; es decir, las instituciones que dan contenido a un proceso de democratización.

Es un hecho que no puede hablarse de una única definición de democracia porque ésta no es una abstracción que se dé al margen de una nación con su cultura, sus raíces históricas, sus tradiciones. Existen, sin embargo, elementos que integran un mínimo denominador común como pueden ser la participación ciudadana, a todos los niveles, en el proceso de toma de decisiones; la transparencia de la gestión pública; la presencia de partidos y movimientos políticos auténticos; el surgimiento de organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones de base, en libertad; la existencia de medios de comunicación accesibles y libres; la independencia de los poderes del Estado; el imperio de la ley, incluidos el respeto a los derechos humanos y el fin de la impunidad; el fortalecimiento de las instituciones legales y la administración de justicia; y el desarrollo y la consolidación de una cultura pro democratización. En algunas sociedades, en particular aquellas que emergen de un conflicto, debe decirse mucho más en términos del papel del ejército, de la urgencia de crear una policía confiable o de la necesidad de incorporar a los insurgentes a la vida civil. Lo mismo en el caso de "sociedades vacías", caracterizadas por éxodos masivos, debe señalarse algo en el sentido de que la repatriación voluntaria de los refugiados es un signo positivo en el ámbito de procesos democratizadores en marcha. A todos estos elementos debe dárseles atención pues están en el centro mismo de la construcción de instituciones, conductas, actitudes y culturas que reproduzcan y amplifiquen los efectos positivos de procesos electorales limpios, justos, libres, transparentes.

Lo anterior es esencial para entender la actuación de la ONU en el campo de la democratización en los años recientes, e imaginar que es posible esperar que esta tendencia continúe y se profundice en los años por venir; en particular, cuando concluyan los conflictos que hoy se encuentran en actividad, y la necesaria reconstrucción nacional plantee a la ONU exigencias crecientes de este tipo. Lo que continúa siendo una interrogante es si las Naciones Unidas y sus componentes contarán con los recursos necesarios para hacer frente a esa tarea; es decir, si la paz y todo aquello que la debe acompañar (desarrollo y democratización, principalmente), van a convocar tantos recursos como convocó la guerra.

El Secretario General Boutros-Ghali se refiere a este fin de siglo como la era de la democratización.<sup>30</sup> Recuerda cómo, en la era de la descolonización, la ONU desempeñó un papel crucial al evitar lo que hubiera resultado un gran desastre. Los pueblos bajo dominio colonial demandaban su independencia y la máxima organización mundial, enarbolando el principio de la autodeterminación, les facilitó la difícil transición de la subordinación política a la independencia. Hoy, dice el Secretario General, los pueblos demandan mayor apertura y participación en la toma de decisiones que afectan a sus sociedades. Los Estados miembros que quieren transitar hacia la democracia buscan la ayuda de las Naciones Unidas. Por ello, la ONU está intentando darles respuesta,

... ayudándoles a organizar elecciones libres y justas, a redactar constituciones, a fortalecer los derechos humanos, a mejorar las estructuras judiciales. Está ayudando a los movimientos armados de oposición a transformarse en partidos políticos. Está ayudando a crear una cultura pro democracia. [Como en el caso] de sus esfuerzos a favor de la descolonización, el trabajo de la ONU a favor de la democratización es una contribución fundamental al logro de los objetivos de la Carta. Ayudar a los Estados miembros a hacer la transición hacia la democracia es una forma nueva de proteger su soberanía y fortalecer su capacidad para servir a sus propios pueblos.<sup>31</sup>

## Conclusiones

Unos cuantos años separan el presente del año 2000. Demasiado pocos, en opinión de algunos, para imaginar que puedan traer consigo un fin de siglo totalmente diferente al que hoy parece plausible. Sin embargo, lamentablemente, hay signos en el horizonte que pueden llevar a concluir exactamente lo contrario; en particular, en relación con uno de los tres ejes discutidos en este ensayo: el de la paz. Ya se hizo referencia a la proliferación de conflictos como signo distintivo de estos últimos años; sin embargo, el problema no radica tanto en su multiplicación, no deseada, como en la intensidad de algunos de estos conflictos y la forma en la cual pueden complicarse y cambiar la faz de la tierra antes de que cambie de página el calendario de la centuria que se aproxima. Por desgracia, ése es el caso de la antigua Yugoslavia.

Los orígenes de este conflicto se remontan a 1991, cuando Croacia y Eslovenia se declararon independientes de Yugoslavia y los serbios que vivían en Croacia,

---

<sup>30</sup> Boutros Boutros-Ghali, "Age of Democratization", 6 pp., (mimeo). Discurso pronunciado en la *Foreign Policy Association*, el 19 de junio de 1995.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 5.

apoyados por el ejército yugoslavo, se opusieron terminantemente. El fracaso de los intentos pacificadores de la Comunidad Europea llevó a la ONU a involucrarse, primero, con el nombramiento de Cyrus Vance como enviado especial del Secretario General, Javier Pérez de Cuéllar, en octubre de 1991; luego, a recomendación del nuevo Secretario General, Boutros Boutros-Ghali, con el establecimiento, el 21 de febrero de 1992, de la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR), cuyo mandato era crear las condiciones de paz y seguridad necesarias para negociar una solución global a la crisis yugoslava, dentro del marco de los esfuerzos de la propia Comunidad Europea. La UNPROFOR actuaría en cinco de las repúblicas de la ex Yugoslavia: Croacia, Bosnia-Herzegovina, Macedonia, Serbia y Montenegro; además, tendría algún tipo de presencia en la sexta: Eslovenia.

Con el tiempo, la UNPROFOR se dividió *de facto* en tres capítulos, división que, como se señaló con anterioridad, hoy es *de jure* con la UNPROFOR, en Bosnia-Herzegovina, la UNCRO, en Croacia, y la UNPREDE, en Macedonia. Sin embargo, los verdaderos cambios tienen que ver, lamentablemente, con una situación de guerra que amenaza con desbordar no sólo las fronteras de Croacia o de Bosnia-Herzegovina y de la propia ex Yugoslavia, sino con volverse otra cruenta guerra en Europa. Esta catástrofe sí que cambiaría, para mal, la faz de una parte de la Tierra y el balance del fin de siglo, mismo que resultaría francamente negativo.

La posibilidad cada vez más plausible de que la ONU se retire de la ex Yugoslavia, como antes lo hizo de Somalia, únicamente refleja lo sombrío que es el panorama en esa zona del mundo y la imposibilidad de la organización mundial para imponer la paz. No sólo porque esto desborda su mandato, sino también porque ni siquiera tiene los recursos para hacerlo. Es claro que si la solución es la guerra, no le compete; pero, si la solución es política, hoy más que nunca necesitará el respaldo de sus Estados miembros. De ahí que se concluya aquí, enfáticamente, lo que se avanzaba ya en la introducción. Los miembros de la ONU deben repensar muy seriamente sobre el tema de las operaciones de mantenimiento de la paz a fin de que sus instrucciones sean claras: entrar sólo en aquellas en las cuales es posible imaginar un desenlace exitoso porque hay voluntad de las partes y de la membresía de la ONU.

A la luz de lo anterior, resulta sumamente importante también que, con el objetivo de dar un mayor contenido al argumento impecable de que las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas comprometen únicamente 30 % de sus actividades, en tanto que 70 % de las mismas está integrado por otras acciones que cubren muy diversos campos entre los cuales sobresale el del desarrollo económico y social, la ONU reactive la discusión y la cooperación internacional en torno a esas actividades. Es más, la organización mundial debe revitalizar su liderazgo vinculando los temas de paz y desarrollo pues ninguno de

ellos puede existir en el vacío del otro. Una paz sin desarrollo difícilmente puede durar; tarde o temprano surgirá el conflicto alimentado por la pobreza y la desesperanza. Un desarrollo sin paz es impensable, si se quiere sustentable y duradero. La imposibilidad de imaginar estas dos verdades contundentes comprimidas por fronteras nacionales en un mundo crecientemente global, hacen de la cooperación internacional un vehículo incluídible. Hoy, menos que nunca, tal cooperación puede asemejarse a la caridad o dejarse sobre bases exclusivamente voluntarias. Debe agudizarse la comprensión por parte de los países donantes de que está en su propio interés cooperar para la paz y el desarrollo si se quieren evitar, en el futuro, los desastres que este fin de siglo contempla y que por desgracia oscurecen, al menos parcialmente, las historias de paz consolidada, las historias de desarrollo sustentable; en fin, las historias de éxito, no sólo de la ONU sino de la humanidad en su conjunto.

Es claro que en paz y con desarrollo, la democratización es un corolario obligado. Satisfechas las necesidades espirituales, que sólo un clima de paz y armonía permite, así como las materiales, que es el objetivo mismo del desarrollo, la participación ciudadana en todos los ámbitos se impone y el reclamo es la democratización; pero no la democratización como un fin en sí mismo sino como un respaldo de la paz y el desarrollo.

La democratización garantiza el acceso a la toma de decisiones, permite a la gente votar a favor de la paz que es el único ambiente en el cual el ser humano puede florecer. La democratización garantiza también el acceso al empleo y al consumo; cuando se vota a favor del desarrollo sustentable y se cuenta con el apoyo internacional se eliminan la miseria y la marginación social. La democratización genera democracia con respeto a las raíces, las tradiciones y la cultura propias, cuando las elecciones dejan de ser eventos aislados y se convierten en un *continuum* y cuando se construyen las instituciones y las prácticas que la recrean. Ésos son, si no todos, algunos de los retos más importantes de este fin de siglo tan contradictorio.