

La cooperación económica y social en las Naciones Unidas

*Gelson Fonseca Jr. y Alex Giacomelli da Silva**

Los autores proponen clasificar la cooperación de las Naciones Unidas en las esferas económica y social teniendo presentes cuatro aspectos: información, participación, orientación y puesta en práctica. Asimismo, examinan los problemas relacionados con la aplicación de los consensos logrados en las reuniones en la cumbre, conferencias y períodos extraordinarios de sesiones. Finalmente, formulan algunas sugerencias, basadas en experiencias exitosas, respecto de las condiciones necesarias para que fructifiquen los ideales de la Naciones Unidas.

El artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas afirma que uno de los objetivos de la Organización es “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”. El Capítulo IX trata de la “Cooperación económica y social internacional” y el X, del Consejo Económico y Social.

Es difícil hacer una generalización so-

bre las formas de “cooperación internacional” que ofrecen las Naciones Unidas, porque ellas son múltiples, diferenciadas y variadas. El propio concepto de “cooperación internacional” es equivocado, pues, de alguna manera, todas las actividades de las Naciones Unidas representan algún modo de “cooperación” necesariamente “internacional”. Por estas razones, se ha buscado darle otros nombres. Un término, por ejemplo, que ha sido muy utilizado en las Naciones Unidas es el de “asociación” – como en los casos de la octava Meta de Desarrollo del Milenio y de la NEPAD¹ - que puede ser más ade-

* Las ideas expresadas en este trabajo son de total responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente la posición del Gobierno brasileño.

¹ La octava meta es “develop a global *partnership* for development” y NEPAD significa “New *Partnership* for African Development

cuado para determinadas situaciones, pero ciertamente es más estricto que el concepto de cooperación internacional.

En las relaciones internacionales hay distintas percepciones de la cooperación.

Además, en las relaciones internacionales, hay diferentes percepciones sobre el sentido de la cooperación. Para un realista, la cooperación probablemente no será desinteresada y la ayuda buscará alguna compensación, como ser un cambio en las políticas adoptadas por el país que la recibe – las llamadas condicionalidades. En otras palabras, la “ayuda” sería un simple ejercicio de poder. Un racionalista, a su vez, vería en la cooperación un avance en el orden mundial y el reconocimiento, por parte de los Estados, de que es necesario buscar soluciones conjuntas para problemas que, en realidad, afectan a la humanidad en su conjunto. La cooperación – sobre todo la multilateral – podría significar un progreso hacia un sistema basado en reglas y valores.

Y estos son solamente algunos ejemplos de cómo los analistas de las relaciones internacionales se acercan al tema. Si nos centramos en los aspectos estrictamente económicos de la cooperación, nacionalistas, liberales y marxistas, por ejemplo, harán diagnósticos distintos de las motivaciones y los efectos de la cooperación internacional. Si incluimos en la relación de actores a las organizacio-

nes no gubernamentales y al sector privado, estos ciertamente vislumbrarán en la cooperación una oportunidad de poner en práctica sus ideales y proyectos.

A pesar de las diferentes percepciones respecto del tema y de la propia imprecisión del concepto, el objetivo de este documento es, en primer lugar, proponer una clasificación que busque organizar qué se entiende por cooperación en los ámbitos económico y social. Además, pretendemos hacer breves comentarios críticos sobre la evolución de las formas de cooperación, tratar de algunos de sus problemas y hacer sugerencias generales sobre cómo intentar solucionarlos.

Comprendida como cualquier actividad de las Naciones Unidas que sirva para mejorar la realidad social y económica de los países en desarrollo, se puede decir que hay cuatro ámbitos de cooperación:

a) el que provee información, como los informes sobre cuestiones sociales y económicas, de los cuales el Informe de Desarrollo Humano del PNUD es un buen ejemplo²;

b) el que define a los actores que participan en la cooperación, como los Estados, las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado;

c) el que define la orientación por seguir y se traduce en la articulación de valores (legitimidad) y normas (acuerdos internacionales);

d) el que se expresa por medio de operaciones, como los instrumentos de asistencia técnica.

² Aunque hay muchos otros: el de UNICEF, sobre la situación del niño; el de la OMS, sobre salud, etc.

Los cuatro ámbitos son integrados y se retroalimentan mutuamente. Es evidente que el factor determinante del proceso son las deliberaciones intergubernamentales en órganos propios. Así, prácticamente todas las instancias institucionales producen orientación sobre cómo “mejorar la situación mundial”: la Asamblea General, mediante la aprobación de resoluciones sobre cooperación económica, el propio Consejo de Seguridad, cuando trata de situaciones post-conflicto, el ECOSOC, los diversos organismos especializados, etc. Nada de lo que se hace en cooperación dejaría de tener base directa o indirectamente, en alguna decisión de los gobiernos. Por supuesto, la Secretaría General influye en el proceso, tiene iniciativas, tendrá más o menos autonomía en determinadas áreas, pero el fundamento institucional es evidente: las Naciones Unidas hace lo que los Estados quieren.

Lo que se hace en cooperación se basa directa o indirectamente en las decisiones de los gobiernos.

Invirtiendo, así, el orden lógico, vamos a empezar por los comentarios sobre las Naciones Unidas como productora de información.

Uno de los aspectos más conspicuos de la globalización es la difusión de información y, hasta cierto punto, la facilidad de acceso, por medios electrónicos, a lo que ocurre en el mundo. En realidad, el conocimiento tiene dos problemas complejos. El primero consiste en que los medios de tener acceso al conocimiento

varían mucho según la situación social de cada uno. El segundo, en organizar lo que se conoce de manera productiva, articulando, de esta manera, instrumentos para influir en la realidad.

Es en esta segunda dimensión que las Naciones Unidas brinda un servicio único. La Secretaría y los organismos tienen acceso a información sobre la situación económica y social de todos los países del mundo, no solamente “oficial”, sino también la que se obtiene mediante la observación directa, pues están presentes en el terreno. Si leemos informes como el relativo al Desarrollo Humano, se obtiene una fotografía, global y normalmente con buenas informaciones, del “estado social del mundo”, o sea, de cómo avanzan los procesos de salud, educación, etc. La noción de que los avances son modestos es fundamental para contribuir a la movilización de esfuerzos para “hacer más”, de la misma manera que el reconocimiento de avances positivos ayuda a consolidar caminos para obtener universalmente progresos en determinada área. La lectura del Informe combina, exactamente, las dos dimensiones: la información (“la conciencia del mundo”) y la atención a las “best practices”.

¿Cuáles son los límites del trabajo informativo? Las críticas se concentran en algunos temas: a) algunos informes podrían perfeccionarse técnicamente (ya se ha debatido, por ejemplo, la metodología del Informe sobre Desarrollo Humano) o mejorar su base de datos (ésta muchas veces es precaria debido a que se basa en estadísticas de países cuyos sistemas son poco confiables); b) algunos

informes duplican esfuerzos. Por ejemplo, el que produce el Departamento de Asuntos Económicos y sociales (DESA) sobre la situación económica, que compite con los informes del Banco Mundial y de la UNCTAD. Otros son inútiles. Cuando, en 2002, Kofi Annan propuso medidas de reforma, uno de los temas fue precisamente la de reducir la enorme cantidad de informes solicitados por resoluciones de la Asamblea General, si bien la mayor preocupación eran los informes del área administrativa; c) los informes tienden a una “excesiva imparcialidad”, porque, por la propia naturaleza imparcial de lo que dicen los documentos de la Secretaría, hay poco sentido crítico.

Por otro lado, respecto de las críticas mencionadas arriba, debemos reconocer las dificultades con que tropiezan muchos países en desarrollo, sobre todo los más pobres, para obtener datos, pues tienen prioridades más urgentes. Es también necesario reconocer que informes como los del DESA, de la UNCTAD y del Banco Mundial presentan perspectivas propias sobre los temas de que tratan, señalando a la atención del lector diferentes aspectos y detalles. La cuestión de la imparcialidad, a su vez, requiere una discusión más profunda sobre las maneras de tener acceso y seleccionar la enorme cantidad de información disponible, rebasaría los objetivos de este texto. Sin embargo, es importante mencionar que, para muchos, la influencia y la autoridad de un informe nacen precisamente de su “imparcialidad”.

A pesar de los problemas, el hecho es que el stock de informaciones ofrece a los Estados Miembros un instrumento único

para comprender hacia dónde va el progreso social y económico del mundo. Sabemos, por ejemplo, cuántos pobres, analfabetos y desnutridos hay en el mundo. Sabemos, también, que la ayuda internacional sigue siendo insuficiente y que no se logran niveles mínimos de asistencia, ni siquiera en situaciones de catástrofe humanitaria. En fin, las bases de conocimiento para la movilización están organizadas.

El problema es cómo movilizar a los diferentes actores que participan en la cooperación internacional.

El problema es cómo movilizar, de manera eficaz, a los diferentes actores que participan en la cooperación internacional, tanto en el proceso de negociación (cooperación como medio), como en la aplicación de los resultados (cooperación como fin). Pasaríamos, ahora, a hacer breves comentarios sobre estos actores.

Estamos frente a desafíos que, como vimos, van más allá del sistema de las Naciones Unidas, porque involucran a gobiernos, movimientos sociales, organismos no gubernamentales, el sector privado e instituciones multilaterales, como la OMC, el FMI y el BIRF.

Los Estados participan en las negociaciones con voz propia o por medio de grupos, como el G-77, la Unión Europea, el G-Rio, el Grupo Africano, el JUSCANZ (Japón, Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda), los países menos adelantados, los países sin litoral y otros grupos con mayor o menor

grado de representatividad. La propia existencia de grupos crea una dinámica de cooperación y facilita el proceso de negociación. En el área económica, algunos de los países más actuantes son los del G-77, de la Unión Europea y los Estados Unidos. Casi la totalidad de las negociaciones resulta en consenso, pues no tiene sentido, por ejemplo, aprobar resoluciones sobre temas sensibles en el área económica, si determinados países se sienten aislados y no se sienten estimulados a cooperar. Es importante recordar que se trata aquí de resoluciones que no son obligatorias y tienen que ver con el “soft power”. Sin embargo, en el área social las votaciones son mucho más comunes, pues se está tratando de valores, cuestiones culturales, posiciones sobre derechos humanos, derechos de la mujer etc. En resumen, se trata de temas que, en muchos casos, definen las sociedades allí representadas y, muchas veces, las “ambigüedades constructivas” no son suficientes para resolver las diferencias.

Otro actor de relieve son las organizaciones no gubernamentales, que participan activamente en las conferencias y reuniones especiales y se han tornado cada vez más influyentes. Su actuación ocurre de varias maneras: reuniones paralelas, en las cuales discuten los temas entre ellas; mesas redondas, donde tienen la oportunidad de debatir con los Estados; y en el plenario, en el cual, en general, un número limitado de organizaciones no gubernamentales pronuncia un discurso en representación de las demás. Para las organizaciones no gubernamentales, las Naciones Unidas constituyen un foro para

la defensa de sus tesis e ideales. Para los Estados, ellas pueden representar un mecanismo de apoyo a sus posiciones. Algunos Estados son pragmáticos y, según la reunión de que se trate y las posiciones que defiendan las organizaciones, pueden estar en favor o en contra de darles más espacio. Otros son más principistas y buscan mantener, al máximo posible, la naturaleza intergubernamental de las Naciones Unidas. En realidad, es difícil generalizar la actividad de las organizaciones no gubernamentales, que son numerosas y representan una infinidad de causas. Hoy existen aproximadamente 2350 que están acreditadas ante el ECOSOC, lo que comprueba el mutuo interés de ellas y de los Estados de interactuar en el ámbito de las Naciones Unidas.

Las organizaciones no gubernamentales pueden servir de apoyo a las posiciones de los Estados.

Las modalidades de actuación del sector privado en las conferencias son semejantes a las de las organizaciones no gubernamentales y la aprobación o rechazo de los Estados a su participación también existen, en la mayoría de los casos por razones semejantes a las antes mencionadas. Además, así como la capacidad de articulación de una organización no gubernamental puede ser mayor que la de determinados países, ciertas empresas tienen un poder económico superior al de algunos Estados. Su facturación, por

ejemplo, puede ser superior al PIB de un país. De ahí que la reticencia de algunos Estados a dar mayor apertura al sector privado en Naciones Unidas puede entenderse como natural. Aunque no existe propiamente un sistema de acreditación de empresas en las Naciones Unidas, su participación es incentivada no solamente en las conferencias, sino también en iniciativas como el Pacto Mundial. Lanzado por el Secretario General, constituye una forma de atraer empresas hacia las actividades de la Organización. Para participar, las empresas deben respetar ciertos principios en las áreas del medio ambiente, de los derechos humanos y de los derechos laborales, además de promover acciones de apoyo a los objetivos de las Naciones Unidas. Por un lado, esta aproximación interesa a la organización, debido a la creciente importancia del sector privado y a la posibilidad de formar “asociaciones” entre las empresas y las Naciones Unidas. Al mismo tiempo, las empresas se benefician del prestigio de las Naciones Unidas. Estar asociado a la organización y a las “buenas causas” contribuye a la imagen de la empresa, lo que es un factor cada vez más relevante.³ Actualmente, 1240 empresas participan en el Pacto Mundial. Sin embargo, la iniciativa ha recibido algunas críticas, como la de que las Naciones Unidas debería evaluar en forma más activa la actuación de las empresas que participan en el Pacto.

Respecto de la Secretaría, tratamos ampliamente de su papel en la producción de información (por medio del DESA, de la UNCTAD etc.) y en la puesta en práctica de las decisiones (por medio de los organismos, fondos y programas). Sin embargo, si tomamos en cuenta la actuación del Secretario General, podemos decir que este papel es aún más amplio. Kofi Annan ha lanzado iniciativas como el Pacto Mundial y – más importante – las Metas de Desarrollo del Milenio, derivadas de la Declaración del Milenio, de septiembre de 2000. Iniciativas como éstas pueden influir en el trabajo de la Organización y en la propia elaboración de normas.

Algunos Estados se resisten a dar mayor apertura al sector privado en Naciones Unidas debido a que las empresas tienen mayor poder económico que ellos.

Otras organizaciones internacionales también pueden desempeñar un papel de relieve en el trabajo de las Naciones Unidas y contribuir a la cooperación internacional. Esto ocurre, por ejemplo, con el trabajo del Banco Mundial en la puesta en práctica de las Metas del Milenio. Ha ocurrido también en el caso de la participación de las instituciones de Bretton Woods en la Conferencia de Monterrey.

³ En una crítica al libro “No Logo”, de Naomi Klein, la revista “The Economist” afirma, por ejemplo, que las marcas representan una parte relevante del valor de las empresas y una garantía al consumidor. Además, serían vulnerables a una serie de factores, inclusive la denuncia por prácticas éticamente reprobables en determinadas áreas, entre las cuales, sin duda, podríamos incluir la medio ambiental, la laboral y la de los derechos humanos. El texto fue publicado por la revista el 6/9/2001.

Es interesante, también, mencionar que determinadas iniciativas, una vez lanzadas por las Naciones Unidas, acaban ganando autonomía. Son ejemplos el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis, y el Grupo consultivo en tecnologías de información y de comunicación. Estas iniciativas son innovadoras y cuentan con la participación de gobiernos, de las ONG, del sector privado y de la Secretaría.

Algunas iniciativas de las Naciones Unidas acaban ganando autonomía.

Finalmente, haríamos un comentario breve sobre los representantes del sector académico, que se sienten atraídos por el debate en las Naciones Unidas y contribuyen a una mejor comprensión de la cooperación internacional. Algunos de ellos asesoran, o asesoraron, directamente al Secretario General, como John Ruggie, Michael Doyle y Jeffrey Sachs. Otros participan en interesantes debates en las Naciones Unidas, como Joseph Stiglitz y Jadish Bhagwati.

Esta amplia participación tiene, esencialmente, dos consecuencias.

La primera, y más relevante, es que hace que las Naciones Unidas sea más democrática. Ésta, cuando escucha a los diversos segmentos de la sociedad civil,

puede mejorar la percepción de los problemas, la disponibilidad de informaciones, la producción de normas y la utilización de sus mecanismos operativos. No sería totalmente falso decir que, de cierta manera, se reproduce, a nivel mundial, lo que ya ocurre en la mayoría de los Estados modernos.

En segundo lugar, hace de las Naciones Unidas una organización más compleja, exigiendo un constante trabajo de perfeccionamiento. Sin embargo, no es raro que esta complejidad sea percibida por los simplistas como sinónimo de “irracionalidad”, que acabaría condenando la Organización a la “irrelevancia”. Este simplismo, en la mayoría de los casos, resulta de una falta de conocimiento, de un desinterés por la cooperación internacional o de la propia aversión al multilateralismo. Putnam, en su ensayo “Diplomacy and Domestic Politics”, trata de los niveles nacional e internacional de una negociación y de los diversos factores que determinarían la posibilidad de éxito del negociador. Sin embargo, el autor recuerda que una negociación puede tener varios “niveles de ratificación”.⁴ Es precisamente lo que ocurre, no solamente en las Naciones Unidas, sino también en varias organizaciones internacionales.

Esta complejidad se podrá tornar más clara con un ejemplo: un negociador de un país miembro del Grupo de los 77 re-

⁴ “For simplicity of exposition, my argument is phrased throughout in terms of only two levels. However, many institutional arrangements require several levels of ratification, thus multiplying the complexity (but perhaps also the importance) of win-set analysis”. Véase Putnam, Robert, *Diplomacy and Domestic Politics – The Logic of Two-Level Games*, en: Evans, Jacobson y Putnam (eds.). *Double-Edged Diplomacy – International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley, University of California Press, 1993, p. 450

cibe de su capital la instrucción de presentar una propuesta. Ésta deberá ser examinada por el Grupo. Eventualmente, algunos de sus integrantes tendrán que someterla a la consideración de sus respectivas capitales para que pueda ser presentada por el G-77 en su conjunto. Una vez sobre la mesa, la propuesta, pasará en los demás países y grupos, por procesos semejantes y probablemente tendrá que ser analizada en sucesivas rondas de negociación. En este proceso, podrá sufrir modificaciones que, a su vez, también podrán pasar por sucesivos niveles de ratificación. La propuesta puede aún ser objeto de lo que Putnan define como “reverberación”.⁵ Aunque el autor se concentra en la relación de este fenómeno con la política interna de los países, la reverberación ante otros actores internacionales, como las ONG, el sector privado y otras instituciones (que no votan o participan en las negociaciones, pero que tienen la capacidad de hacer gestiones o ejercer presiones), obviamente también puede influir en el destino de la propuesta.

A pesar de toda esta complejidad, las Naciones Unidas ha producido una serie de normas consensuales. Tratemos, por lo tanto, de las Naciones Unidas como productora de orientaciones para la cooperación internacional, que constituye su punto central de trabajo. Se expresa mediante resoluciones, declaraciones, planes

de acción, consensos, recomendaciones, y, hoy en día más raramente, mediante tratados internacionales.⁶ En los años noventa y comienzos del siglo XXI, la serie de conferencias mundiales y períodos extraordinarios de sesiones de las Naciones Unidas elaboró lo que se podría llamar un nuevo modelo de legitimidad internacional en diversas áreas (derechos humanos, derechos de la mujer, desarrollo social, asentamientos humanos, VIH/SIDA, etc.), que debería generar, por un lado, nuevos modelos de comportamiento de las sociedades nacionales y, por el otro, nuevos mecanismos de cooperación internacional para alcanzar los objetivos amplios y nobles, definidos en las conferencias.⁷

Las Naciones Unidas es productora de orientaciones para la cooperación internacional.

Nadie duda de que las conferencias y períodos extraordinarios de sesiones tuvieron resultados positivos, especialmente porque contribuyeron a que se creara una nueva “conciencia internacional” sobre el hecho de que hay problemas comunes que exigen respuestas comunes. La lucha contra la pobreza ganó contornos más definidos e influyó en la orientación de las instituciones de Bretton Woods (especialmente del Banco Mundial). La aproxima-

⁵ “In some instances, perhaps even unintendedly, international pressures ‘reverberate’ within domestic politics, tipping the domestic balance and thus influencing international negotiations”. Op. cit., p. 454.

⁶ Los tratados pueden tener cláusulas específicas de cooperación, cuando, por ejemplo, reconocen obligaciones diferentes para los países desarrollados y en desarrollo.

⁷ Para una descripción y análisis de las conferencias de los años noventa, ver Lindgren Alves, José Augusto, *Relações Internacionais e Temas Sociais: A Década das Conferências*, Brasília, IBRI, 2001.

ción entre gobiernos y la sociedad civil en las deliberaciones fue otro beneficio y las “buenas causas” de las ONG empiezan a afectar la manera como los Estados deliberan y negocian. La transposición de nuevas orientaciones de legitimidad en el plano internacional para las luchas nacionales fue importante, como en el caso de los derechos de las mujeres en algunos países musulmanes. Finalmente, la preparación de las conferencias sirvió para una movilización mayor en el plano nacional. Un ejemplo interesante fue el debate interno en Brasil propiciado por la Conferencia de Durban sobre racismo, que contribuyó a la aprobación de medidas referentes a “acciones positivas”.

Se ha creado conciencia de que hay problemas comunes que requieren respuestas comunes.

Casi quince años después de la primera conferencia, la que trató de los derechos del niño, es relativamente fácil mostrar por que, a pesar del conjunto de buenas intenciones, poco se ha logrado, y las cifras relativas a la cooperación internacional (como la relativa a la asistencia oficial para el desarrollo – ODA, en inglés) y a los conflictos (comercio de armas) decepcionan. Hoy, mientras el monto de la ODA asciende a poco más de 50 mil millones de dólares por año,

los gastos anuales en armas llegan a 800 mil millones de dólares.

Muchos son los problemas, empezando por la naturaleza de lo que se decidió. En todas las conferencias, es evidente la distancia entre los objetivos altisonantes y la escasez de medios. De cierto modo, la propia naturaleza del proceso multilateral propicia la generación de “utopías frágiles”, sin contornos definidos que orienten efectivamente la acción. Un intento de corregir y organizar lo que se obtuvo en las conferencias fue la articulación, a partir de la Cumbre del Milenio, en 2000, de las Metas de Desarrollo del Milenio. Allí se intenta, por primera vez, cambiar la clave del proceso de definición de objetivos y darle sentido más “concreto”. La primera meta, por ejemplo, es erradicar la extrema pobreza y el hambre.⁸ La pregunta pertinente es: metas consolidadas y más definidas ¿significan necesariamente mayor movilización?

Teóricamente, sí. Por lo menos, el trabajo de las Naciones Unidas en el área económica y social tendría metas claras e, internamente, la Secretaría tendría una mejor orientación. Sin embargo, los problemas originales de las conferencias no están superados. ¿En qué sentido? Inicialmente, lo que se percibió en las conferencias de revisión fue que los consensos alcanzados en las conferencias globales eran frágiles en dos sentidos: a) algunas cuestiones centrales, que significan fundamentos de la “nueva legitimidad”, fue-

⁸ Las otras siete son: lograr la enseñanza primaria universal; promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud materna; combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

ron reabiertas y parte considerable del trabajo de los ejercicios de revisión fue evitar retrocesos;⁹ b) los instrumentos de puesta en práctica, a pesar de la reiteración de las demandas (como en el caso del aumento de la ODA a 0,7% del PIB de los países desarrollados), están lejos de alcanzarse.

Parece, entonces, que, para alcanzar las metas del milenio y “cambiar el mundo”, más allá de la nueva legitimidad se requieren otros dos movimientos que complementarían el trabajo de orientación y de creación de valores que hacen las Naciones Unidas en el área política. El primer movimiento sería lo que podríamos llamar la “conquista de consensos operacionales” en los ámbitos internacional y multilateral. Es decir, elaborar instrumentos que efectivamente creen condiciones para que los países en desarrollo alcancen las metas de disminuir la pobreza, de aumentar los niveles de educación, etc. La Conferencia de Monterrey fue el mejor intento de las Naciones Unidas de organizar este consenso, pero tuvo resultados modestos, en parte porque las acciones necesarias para los cambios dependen de la cooperación de otras organizaciones, como la OMC, el FMI y el Banco Mundial. Los factores que podrían cambiar el panorama serían, por ejemplo, el compromiso firme de aumentar la ODA, la liberalización del mercado agrícola, el control de la volatilidad de los flujos financieros y la mayor participación de los países en desarrollo en determinados foros internacionales de toma de decisión. Se sabe que

es necesario, pero dista mucho de haber una voluntad firme para articular los mecanismos de puesta en práctica.

La paradoja entre el consenso retórico y la práctica es insuperable.

Es interesante notar que en varios encuentros en las Naciones Unidas se consigue formular un discurso común respecto de las soluciones necesarias. Es lo que ocurre, por ejemplo, en casi todas las reuniones de alto nivel del ECOSOC, las instituciones de Bretton Woods y la OMC. Sin embargo, la práctica es diferente. Sobre este punto, pueden hacerse dos lecturas. La primera, más optimista, ve en estas reuniones una oportunidad para legitimar aún más las demandas de los países en desarrollo y abrir la posibilidad para acciones más concretas. La segunda, más pesimista, cree que la paradoja entre el consenso retórico y la práctica es insuperable.

Estos comentarios, y las críticas relacionadas con los modestos avances prácticos alcanzados por las Naciones Unidas en las áreas económica y social, invitan a una comparación con las actividades de otras organizaciones. Y de este ejercicio se concluye que los avances también son difíciles en otras instituciones. La OMC – y antes el GATT – constituye un buen ejemplo. La Ronda Uruguay duró más de siete años y ya se vislumbra una extensión de la Ronda de Doha, a causa de las dificultades del proceso de negociación, exacerbadas en la reunión de Cancún. El

⁹ Ejemplos: derechos en el área de la salud reproductiva, responsabilidades comunes pero diferenciadas, etc.

FMI también puede tardar algún tiempo en tomar decisiones. La propuesta de crear un mecanismo de reestructuración de la deuda soberana, lanzada por Anne Krueger, se debatió sin que se llegase a una conclusión, en varias reuniones del Comité Monetario y Financiero Internacional. Las negociaciones de “paquetes” del FMI con países miembros también pueden ser largas. Respecto del Banco Mundial, algunos consideran que su agenda se tornó excesivamente ambiciosa, perjudicando su funcionamiento.¹⁰

El problema de las Naciones Unidas no es la falta de consensos sino su puesta en práctica.

El hecho es que todas las organizaciones tienen su “ritmo” de toma de decisiones y de “producción” de cooperación. El ritmo de las Naciones Unidas, en las áreas económica y social, es relativamente lento, porque busca conciliar el interés de todos sus 191 miembros. Además, se basa más en el “soft power”, según el cual un país busca atraer a los demás libremente hacia sus posiciones, que en el “hard power”, según el cual un país busca hacer que los demás adopten determinada posición, aunque sea contra su voluntad. De todas maneras, el problema de las Naciones Unidas no está propiamente en la ausencia de consensos (aunque sean,

muchas veces, modestos), sino en su puesta en práctica.

Además de los niveles de consenso internacional, es necesario que los países, en el ámbito nacional, se concentren efectivamente en los cambios sociales. Basta con recordar que, en los programas de acción de las conferencias mundiales, una parte fundamental tiene que ver con las medidas internas, lo que nos pone frente a procesos extremadamente complejos y muy diversificados, tan diversificados como las realidades nacionales del mundo en desarrollo. ¿Cuál es la mejor opción de política económica? ¿Cuál el nivel de apertura ideal? ¿De qué manera dividir, en el presupuesto, los recursos escasos? Las preguntas podrían multiplicarse y, para cada situación nacional, el diagnóstico y la propuesta serían diferentes.¹¹

En Brasil, se conocen muy bien los dilemas sobre estabilidad y crecimiento económico. Si este tipo de debate es importante en Brasil, alcanza grados de dramatismo aún mayores en países muy pobres, en los cuales se torna difícil conciliar el corto y el largo plazo. Los recursos provenientes de la cooperación internacional ¿deberían canalizarse hacia la lucha contra problemas tales como el hambre o a la formación de una burocracia que permita al país seguir la “good governance” y, de esta manera, aumentar, en el futuro, el abanico de acceso a la cooperación in-

¹⁰ Ver, por ejemplo, Einhorn, Jessica. *The World Bank's Mission Creep*, en *Foreign Affairs*, Nueva York, Septiembre/Octubre 2001, pp. 22 a 35.

¹¹ Y, además de las medidas económicas, la situación de la política interna es fundamental para definir qué puede hacerse en temas sociales. El costo de las guerras en África, en términos sociales, ha sido inmenso.

ternacional? Un dirigente de un país pobre tal vez defiende la primera alternativa, pero un ministro de la cooperación internacional de un país donante quizá sólo disponga de recursos presupuestarios para la segunda opción, a veces incluso por determinación de su Parlamento.

Los mecanismos de cooperación operacional están dispersos en diversos organismos administrados de manera diferente.

La conclusión a la que se llega es que, para realizar lo que los propios Estados definieron como el “ideal” de un mundo mejor, falta el “consenso operacional” y no existen recetas claras, definidas, sobre qué hacer, a nivel nacional, para llevar adelante procesos de cambio social. No nos sirve aquí, como analogía, la famosa frase con la cual Tolstoy inicia el romance de Anna Karenina: “[t]odas las familias felices se parecen, pero cada familia infeliz lo es a su manera”. Cada país desarrollado es “feliz” a su modo, con sus propias políticas. Cada país en desarrollo también debe procurar su “felicidad” – si es posible, en un contexto de cooperación internacional - siguiendo su propio cami-

no. Historias de éxito y fracaso coexisten, y los éxitos no pueden siempre reproducir, contrariamente a lo que algunas recetas sugieren. En realidad, determinadas políticas adoptadas en el pasado por países actualmente desarrollados ya no son permitidas. Según se habrían cerrado ciertos accesos al desarrollo.¹²

La última dimensión de la cooperación internacional tiene que ver con los mecanismos operacionales, con los diversos modos mediante los cuales las Naciones Unidas y sus organizaciones (además de los actores que contribuyen a su trabajo) operan, en el terreno, formas de asistencia que permitan el progreso social. Como se mencionó, parte de las decisiones de las conferencias mundiales sirvió para orientar el trabajo de la propia Secretaría, que intenta reorganizarse de manera más coherente. Es interesante recordar que los mecanismos de cooperación operacional están dispersos en diversos organismos, que son administrados de maneras diferentes (la composición de países de los Consejos del UNICEF, del Programa Mundial de Alimentos y del PNUD, por ejemplo, son diferentes).¹³ Aunque pueda haber, naturalmente, cierta competencia por recursos entre los diversos organismos, el cuadro de “disper-

¹² Ver Chang, Ha-Joon, *Kicking Away the Ladder – Development Strategy in Historical Perspective*, Londres, Anthem Press, 2002 ; así como *Du protectionnisme au libre-échangeisme, une conversion opportuniste*, en *Le Monde Diplomatique*, París, junio 2003, pp.26-27.

¹³ Ver Ruggie, John. *The United Nations and Globalization: Patterns and Limits of Institutional Application*, en: *Global Governance – A Review of Multilateralism and International Organizations*, Buffalo (Nueva York), Lynne Rienner Publishers, p. 302, Vol. 9, N° 3, julio-septiembre 2003. La dispersión nació en forma intencional, con la idea funcionalista de que, con relativa autonomía, los organismos se “despolitizarían” y contribuirían de manera más positiva a un mundo más integrado, mediante el intercambio directo entre los técnicos,. La teoría refleja las tesis funcionalistas, en boga en los años cincuenta.

sión” no es en si un defecto y son varios los esfuerzos para dar sentido de unidad al trabajo que los programas de las Naciones Unidas producen en el terreno.

Los problemas son de otra naturaleza. En primer lugar, la distancia entre la inmensa demanda por servicios de las Naciones Unidas y la escasez de recursos. Esto no ocurre por casualidad. Refleja la propia naturaleza de los modos de organización del poder y de la variación del interés de las potencias en prestigiar (o no) el multilateralismo. Se pueden mencionar varias razones para que no lo prestigien. En las áreas económica y social, por ejemplo, una de las razones consiste en que, de modo general, es más fácil aplicar condicionalidades en la relación bilateral entre los países que donan y los que reciben la asistencia. Otro aspecto del mismo fenómeno consiste en elegir políticamente dónde y cómo actuar. En algunas crisis humanitarias, cuando hay interés de las potencias, la concentración de esfuerzos ocurre.¹⁴ En segundo lugar, la variedad de la demanda, que va desde la modernización de los órganos de la burocracia brasileña hasta atender las crisis humanitarias donde para muchas personas la presencia de las Naciones Unidas significa la diferencia entre la vida y la muerte. Finalmente, el hecho de que hoy el proceso de cooperación esté disperso e involucre también a

otros actores, como las ONG (algunas con gran capacidad de actuación y recursos abundantes), torna más complejo el trabajo “coordinador” que, teóricamente, las Naciones Unidas debería ejercer, sobre todo en situaciones de conflicto o crisis humanitaria.

Esta percepción de los procesos de asistencia lleva a una conclusión, según la cual es extremadamente difícil, si no imposible, evaluar objetivamente y en términos generales los niveles de contribución “operacional” de las Naciones Unidas al progreso social y económico. Cada caso será un caso, cada situación nacional tendrá sus peculiaridades.¹⁵

Es difícil evaluar objetivamente la contribución de las Naciones Unidas al progreso social y económico.

Se puede concluir que, en los cuatro ámbitos de que tratamos, las Naciones Unidas tiene un papel importante, que siempre se puede perfeccionar. No faltan propuestas en este sentido y la preocupación del Secretario General, Kofi Annan, en su último informe a la Asamblea General, deja en claro la necesidad de repensar, en profundidad, la propia naturaleza de los órganos centrales del sistema.

Sin embargo, en el ámbito más limitado de estas notas, ¿qué sugerencias pode-

¹⁴ La reconstrucción de Timor Oriental movilizó recursos significativos, mientras que la asistencia humanitaria para Angola disminuía gradualmente, pese a que aumentó la gravedad de la crisis.

¹⁵ Es sintomático que haya escasa literatura académica sobre este aspecto de las actividades de las Naciones Unidas, que consume la mayor parte del presupuesto de la Organización. Quien observa a las Naciones Unidas desde afuera, percibe casi exclusivamente las actividades más visibles, en el área de solución de conflictos.

mos hacer para perfeccionar el sistema?

Podemos reconocer que uno de los problemas centrales consiste en restablecer la eficacia de la propia Organización, para que sea más capaz de movilizar recursos significativos para cumplir sus metas. Uno de los desafíos consiste, precisamente, en alcanzar consensos más sólidos, que se transformen en recursos, en medidas eficaces para aliviar la pobreza. Para ello, hay dos caminos: mejorar lo que existe o proponer acciones y actividades nuevas, que tengan impacto.

Los caminos para “mejorar lo que existe” están, en cierta medida, definidos. Por un lado, reforzar la coherencia y la consistencia de lo que ya hacen los diversos actores y “aumentar la productividad”. Algunos ejemplos son la acción de la Junta de coordinación de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas¹⁶ y la labor desarrollada por la Asamblea General y el ECOSOC para buscar objetivos comunes en la realización de las conferencias y períodos extraordinarios de sesiones y evitar la duplicación de esfuerzos por parte de los Estados y los organismos del sistema. Otra línea de actuación es concentrarse en las “mejores prácticas”. Una de las buenas lecciones de las Naciones Unidas en los últimos años fue la difusión de éxitos de países en desarrollo en áreas específicas, como la “bolsa-escola” de Brasil, el programa de VIH/SIDA y el microcrédito. Frente a la ausencia de líneas universales para la solución de los problemas sociales, las “me-

jores prácticas” son el mejor sustituto de las ideologías. No son una panacea, pero pueden ser inmensamente útiles.

Pocos Estados tienen medios para seguir en forma integrada y global la evolución de las prácticas del sistema.

Siempre en el plano institucional, se observa que, por la propia naturaleza del sistema, hay una enorme distancia entre lo que se “resuelve” y lo que se lleva a la práctica. En realidad, son pocos los Estados que disponen de medios para seguir la evolución de las prácticas del sistema de manera integrada y global. Las evaluaciones son puntuales y muchas veces se orientan por intereses muy localizados. El propio proceso político de toma de decisiones – compartido por la Segunda y la Tercera Comisiones y, del otro lado, el ECOSOC – no contribuye a que tengamos focos más claros y más objetivos para evaluar lo que hacen las Naciones Unidas en las áreas social y económica. Repensar esta dimensión del sistema, racionalizando el trabajo de la segunda y Tercera Comisiones y reforzando la capacidad de acción orientadora del ECOSOC es el camino natural.

Una derivación importante para el “nuevo” es utilizar las “mejores prácticas” como temas movilizados en Naciones Unidas. Darles un alcance más am-

¹⁶ Ver Ruggie, John, op. cit. Ruggie recuerda la resistencia que hubo cuando en 1997 el Secretario General de las Naciones Unidas intentó unir el PNUD, el Programa Mundial de Alimentos y el UNICEF en un organismo que se llamaría “UN Development Group”.

plio que la simple difusión de ejemplos. El caso del programa sobre VIH/SIDA de Brasil es paradigmático. El programa brasileño contribuyó, de manera creativa, a romper la inercia, transformar las expectativas sobre cómo tratar la enfermedad y movilizar efectivamente recursos internacionales (aunque no en el monto ideal), además de permitir una verdadera revolución respecto de la necesidad de conjugar políticas de prevención y tratamiento, como establece la Declaración de Compromiso, documento final del período extraordinario de la Asamblea General sobre el tema. Si queremos restaurar la eficacia del sistema reflexionar sobre las razones que hicieron del VIH/SIDA un tema movilizador, qué factores condujeron a una efectiva aproximación entre ricos y pobres en favor de un desafío común es fundamental. Sin profundizar el tema, hay tres factores esenciales: el primero es la amplia movilización de la sociedad civil en el mundo desarrollado y en desarrollo. En segundo lugar, claridad de objetivos e instrumentos. En tercer lugar, liderazgo y sentido de oportunidad (más allá del éxito de la política brasileña, varios factores se combinaron para que el tema pudiera avanzar, incluso

el hecho de que estaba en discusión, por ejemplo, en la OMC y en tribunales de Sudáfrica).¹⁷

¿Hay otros temas movilizadores?

Es evidente que, en teoría, sí. Cualquiera de las cuestiones permanentes que constituyen el núcleo de la situación de pobreza – como el hambre, la salud, la educación – pueden ser el fundamento de una nueva iniciativa, que haga posible ampliar la cooperación internacional, movilizando más recursos y creando nuevos mecanismos o perfeccionando los existentes. Sin embargo, factores que transforman un “problema social” en un “tema movilizador” son los que se mencionaron: movilización social amplia, claridad de objetivos y medios, liderazgo y sentido de oportunidad. Así, de cierta manera, lo que puede servir a un proceso – que debe ser permanente – de reinención de las Naciones Unidas en las áreas económica y social está, en parte, fuera de la organización, a la espera de liderazgos iluminados que sepan usar lo que ella ofrece de mejor, un lugar de encuentro para que los países, las instituciones internacionales y la sociedad civil se aproximen y traten de los temas que hacen trágica la conciencia que tenemos de una humanidad dividida.

¹⁷ A estos factores, se agregó, aunque en forma menos presente, la controvertida cuestión de las relaciones entre temas económico-sociales y de seguridad. El VIH/SIDA ha afectado el propio tejido social de algunos países, pudiendo, según algunos autores, llevar hasta la desestabilización de países importantes. Nicholas Eberstadt, por ejemplo, llega a afirmar que la pandemia en China, India y Rusia podría “derail the economic prospects of billions and alter the global military balance”. Eberstadt, Nicholas. *The Future of AIDS – Grim Toll in Russia, China, and India*, en Foreign Affairs, Nueva York, Noviembre/Diciembre 2002, pp. 22 a 45.