

Comentarios sobre el documento: “El papel futuro de las organizaciones multilaterales mundiales”, presentado por Andries Van Agt, y algunas consideraciones sobre el sistema internacional

MIGUEL DE LA MADRID H.

He analizado con gran interés la presentación del señor Van Agt. Su documento, sin duda, plantea problemas fundamentales que estamos enfrentando en el terreno internacional y coincido con la mayoría de sus señalamientos.

Son muchos los retos que deberán enfrentar las organizaciones multilaterales en los próximos años, a fin de que puedan efectivamente asumir las funciones y responsabilidades que exige el escenario internacional.

También resulta claro, como lo expresa el señor Van Agt, que los nuevos problemas que enfrenta la sociedad de naciones sólo desaparecerán si existen esfuerzos reales de cooperación mundial.

Debe realizarse una profunda reforma en las organizaciones que componen el sistema multilateral —lo cual, incluso, quizá implique, como se señala en el documento, la fusión o eliminación de algunos organismos—; a fin de contar con instituciones eficientes que puedan cumplir cabalmente con las tareas asignadas.

La búsqueda de mecanismos innovadores de financiamiento constituye también una tarea indispensable, si es que queremos garantizar su pleno funcionamiento. Lo fundamental es que exista voluntad política, sólo de ese modo se garantizará el cumplimiento de los acuerdos y su participación real en la resolución de los problemas.

Las reformas a las instituciones que integran el sistema de Naciones Unidas ya no pueden esperar. Debemos impedir que las organizaciones internacionales sean relegadas, sobre todo en el ámbito económico, a funcionar como grupos de reflexión. Resulta preocupante que las decisiones y acciones multilaterales se lleven a cabo en otros foros.

Desde hace tiempo he pensado que es fundamental redistribuir atribuciones y responsabilidades entre sus órganos, incrementar su coordinación y democratizar sus procedimientos. A pesar de los cambios vertiginosos ocurridos en el ámbito internacional durante los últimos años, la Organización sigue constreñida por el esquema de las potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial. Resulta indispensable reorganizar la forma de integración y funcionamiento del Consejo de Seguridad, así como la atribución de competencias entre éste y la Asamblea General.

Se debe conjurar el riesgo de que el Consejo de Seguridad sea un mero instrumento para legitimar, con visos de concertación, los designios de unos cuantos países. Resulta anacrónico el sistema de veto. La representación equitativa en este órgano debería ocupar un lugar central en la reforma de la Organización. Su reestructuración debe tomar en consideración, en primer lugar, que carece de autoridad propia. Asimismo, debieran ser miembros del Consejo quienes hacen mayores contribuciones al mantenimiento de la paz, y no necesariamente los mayores productores de armas del mundo. Un órgano representativo debe ser democrático. El derecho de veto no lo es. Se deben buscar formas novedosas para limitar y reglamentar su ejercicio, pues sólo de ese modo llegará a ser un órgano realmente representativo.

Considero también que sería deseable ampliar las funciones de la Corte Internacional de Justicia. Asimismo, me parece importante insistir en que la Asamblea General sea —cumpliendo con su mandato original— el único foro de carácter universal en donde prospere el diálogo entre países grandes y chicos.

Se requiere fortalecer, además, la capacidad de acción de la Secretaría General. Sus funciones deberán coordinarse más estrechamente con la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y el Consejo Económico y Social.

Debe haber un mayor equilibrio en el tratamiento de los temas de la agenda internacional.

Un tema que requiere de toda nuestra atención se refiere a la nueva realidad económica que se vive en el orbe. La globalización de los mercados y la ausencia de una autoridad global de reglamentación o supervisión, plantea nuevos y subestimados peligros para la estabilidad de la economía mundial. Deben encontrarse medidas

de coordinación de políticas, para evitar que las actividades especulativas desemboquen en crisis regionales o nacionales o, incluso, en un colapso financiero mundial generalizado.

Por ello, considero necesario, como el señor Van Agt, que se emprenda de inmediato un estudio relacionado con la viabilidad de establecer arreglos sólidos de reglamentación y supervisión del sistema financiero y adoptar todas las medidas necesarias para la consecución de este objetivo.

En el ámbito de la paz y la seguridad internacionales, uno de los cambios más importantes que hemos presenciado consiste en la ampliación de los márgenes de acción de las Naciones Unidas. Después de un periodo de crisis en el que se profundizó el escepticismo sobre el papel de la Organización, ésta ingresó a la década de los noventa como un actor con grandes oportunidades para incidir en el curso de los acontecimientos mundiales, pero al mismo tiempo se ha generalizado la opinión de sus insuficiencias y la necesidad de replantear sus objetivos, estructura y funcionamiento.

Sin embargo, la ampliación de funciones relativas a la paz y la seguridad ha implicado que se desplacen a segundo término en la Agenda los problemas vinculados al desarrollo.

Por otra parte, la creciente intervención que ha tenido la Organización en los últimos años en las tareas de pacificación y en las operaciones de ayuda humanitaria, ha conducido a la intervención de la comunidad internacional en los asuntos internos de los países en conflicto.

Resulta preocupante, por ello, que en distintos foros y cada vez con mayor insistencia se hable de la relatividad del concepto de la soberanía; y se promuevan iniciativas de pretendido valor universal que vulneran principios tan fundamentales como la autodeterminación de los pueblos y la no intervención.

Considero indispensable insistir en que el respeto a la soberanía nacional y la no interferencia con los asuntos internos de los Estados debe continuar siendo el principio fundamental de la ley internacional. Sin el debido respeto a la soberanía nacional, no existe razón para la existencia de la ONU.

Si comparto el punto de vista de que sólo con la activa participación de las Naciones Unidas la comunidad internacional podrá hacer frente a los desafíos y las oportunidades del futuro, lo hago

porque creo que las Naciones Unidas representan el imperativo de la razón sobre los designios de la fuerza.

Ahora bien, la reforma de la Organización no puede limitarse a reforzar las capacidades para el mantenimiento de la paz. Debemos estar conscientes de que sólo el avance del progreso social y económico del mundo en desarrollo puede garantizar seguridad y estabilidad en el siglo XXI.

La brecha económica entre norte y sur se ha expandido. Es más profunda que hace una década y poco se ha avanzado para revertir esta tendencia. Más de un billón de personas en el mundo todavía viven en la pobreza absoluta. Para los países en desarrollo, los precios relativos y los flujos financieros han sido muy desfavorables en los últimos años. No hay ajuste interno, por profundo y duradero que sea, que pueda rendir frutos si el país en cuestión no encuentra un orden internacional favorable. Por ello urge la revitalización de la cooperación económica internacional. Asumir los problemas críticos de carácter internacional con un sentido de corresponsabilidad es el único marco legítimo para el diálogo Norte-Sur. Con este espíritu de solidaridad deben abordarse también los otros temas importantes de la agenda que son la población, la protección al ambiente, el desarrollo social, los derechos humanos, el combate al narcotráfico y, en general, a la delincuencia internacional.

No se puede conservar la estabilidad política y la paz social si antes no se atienden los problemas de carácter económico. Estos muchas veces son la causa de situaciones de inestabilidad al interior de los países y de conflictos entre las naciones. Las políticas de desarrollo son primordiales no sólo para los países en desarrollo, sino también para las naciones desarrolladas. Sus efectos repercuten a nivel global y cada vez con mayor fuerza a la luz de la globalización de la economía y de la creciente interdependencia.

Avanzar decididamente en el desarrollo económico, social y humano, y corregir a fondo los desequilibrios estructurales de la sociedad internacional, son condición para lograr una paz auténtica y perdurable. Tenemos que revertir la tendencia hacia la concentración del crecimiento económico y el desarrollo tecnológico en un reducido número de países. A todas luces resulta poco equitativo que la quinta parte de la población mundial, mil millones de personas que habitan los países más industrializados, consuman el 70 por ciento

de la energía y el 60 por ciento de los alimentos. O que la quinta parte más rica de la población mundial concentre el 83 por ciento del ingreso total, mientras que la quinta parte más pobre debe conformarse con el 1.4 por ciento del mismo.

La plenitud y sobreabundancia de unos pocos no puede coexistir con la miseria y las carencias de la mayoría. Se debe acabar con la pobreza extrema y crear las condiciones para que todo ser humano encuentre oportunidades reales para su desarrollo. La Organización debe erigirse como el instrumento por excelencia del desarrollo y de la solidaridad entre las naciones y entre los hombres.

El Derecho Internacional es el elemento de cohesión que permitirá construir un orden internacional equitativo y cierto en el futuro previsible. Por ello, debemos otorgar la mayor prioridad a las tareas y organismos encargados de sistematizar y perfeccionar el Derecho Internacional, así como a los órganos jurisdiccionales del sistema.

Como ocurre en el campo de la seguridad y la paz, sólo las acciones compartidas permitirán la solución de estos problemas. Por eso los países miembros de la Organización deben participar en su financiamiento, en proporción a su capacidad económica, y tomar el serio compromiso de cumplir con sus obligaciones. Incrementar la ayuda oficial, reducir las restricciones para la transferencia de tecnología y la ampliación de mercados, son también elementos decisivos, a fin de crear un entorno favorable para la recuperación económica de los países en desarrollo.

Otras prioridades relevantes en el ámbito económico fueron señaladas por el secretario general de la ONU, Boutros Boutros-Ghali, en *Un programa para el desarrollo*. Entre ellas destacan: la necesidad de encontrar medidas para reducir el peso de la deuda internacional; el impulso a las políticas destinadas a desalentar nuevas tendencias proteccionistas y a lograr que el mundo en desarrollo comparta los beneficios de los flujos de intercambio, puesto que la expansión del comercio internacional es esencial para el crecimiento económico. La integración social es otra cuestión fundamental para el desarrollo que debe incorporarse a nuestra Agenda.

Las organizaciones económicas del Sistema de las Naciones Unidas deberán jugar un papel fundamental para lograr el desarrollo en el orbe.

En este sentido será esencial el papel que juegue la Organiza-

ción Mundial de Comercio, acordada en la Ronda Uruguay del GATT que se firmó en Marrakech, Marruecos, en abril de 1994 para revitalizar el sistema multilateral de comercio, y de esa manera contrarrestar las fuertes tendencias proteccionistas de algunos bloques económicos.

En el ámbito financiero, se requiere una ordenación internacional que le dé estabilidad al sistema y que éste se adapte a los requerimientos que se enfrentan actualmente en este ámbito. Para lograr este objetivo el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) deberán reformarse sin perder las metas originales trazadas en Bretton Woods: lograr la liberalización en materia financiera y comercial conjuntándola con altos niveles de ingreso y de empleo, dentro de un clima de la mayor estabilidad posible.

Si bien la evolución de los mercados financieros mundiales en cierta medida ha llevado a que los mercados privados de capitales sustituyan las tareas desempeñadas anteriormente por el FMI y el Banco Mundial, a estas organizaciones todavía les queda un rol sumamente importante por desempeñar a fin de eliminar la inestabilidad que presentan estos mercados por la falta de coordinación.

Se debe evitar la duplicación de funciones entre ambas instituciones y delimitar las áreas de acción de cada una. Si bien sus funciones parecieron intermezclarse en los últimos años, quizá, como señalan los expertos convocados por la Comisión de Bretton Woods, estas instituciones deban delimitar sus áreas de acuerdo a su mandato original. Así, se sugiere que el FMI se concentre en los asuntos financieros y económicos más inmediatos, tales como los programas de apoyo a problemas de balanza de pagos y a la supervisión y regulación de los flujos financieros, y que el Banco Mundial se aboque a impulsar proyectos de desarrollo de más largo alcance. Ambas instituciones deben trabajar coordinadas tanto frente a los problemas de corto plazo como a los de ajuste estructural.

El tamaño de estas organizaciones ha creado también una cierta burocracia que limita el alcance de sus programas. Asimismo, en el caso del FMI la falta de actualización en las cuotas ha impedido que cumpla a cabalidad con los requerimientos de financiamiento que le son solicitados. El capital en DEG's es insuficiente, por lo que las partidas para los programas son demasiado pequeñas. Se necesita que las reposiciones de capital se realicen adecuadamente por par-

te de los diversos países miembros, y que los gobiernos de las naciones industrializadas se comprometan a dar más recursos a estas organizaciones.

El Banco Mundial tiene que continuar jugando un papel muy importante para impulsar los proyectos de desarrollo, aliviar la pobreza y contribuir a proporcionar condiciones para que el sector privado pueda florecer de manera óptima. También la inversión en recursos humanos debiera fomentarse, pues este aspecto se descuidó mucho debido a la crisis de los ochenta en muchos países.

Así, más que prestador de dinero a gobiernos, se requiere que el Banco Mundial enfatice su rol de asistencia técnica y de movilizador de recursos —privados y públicos, intelectuales y financieros— que permitan lograr la instrumentación de programas de desarrollo sostenido.

En lo que se refiere al Fondo Monetario Internacional, el rol que ha venido desempeñando esta organización ha cambiado considerablemente en los últimos cincuenta años. Pareció eclipsarse en los años setenta, con el desmantelamiento del sistema de convertibilidad, pero recuperó su importancia en el manejo de la crisis de la deuda y en los programas de ajuste estructural de los países en desarrollo, así como en la transformación económica de los países previamente comunistas a inicios de los años noventa.

Ahora, el volumen de las transacciones y la volatilidad en el sistema financiero internacional ha crecido, así como también los movimientos en los tipos de cambio. Existe un gran costo por la desalineación de las monedas en términos de asignación de recursos. Por otra parte, la incertidumbre prevaleciente impide la realización de inversiones productivas. Esto, a su vez, se refleja en un incremento de las medidas proteccionistas. Para revertir estas tendencias, se requiere una mayor coordinación y convergencia internacional en estas áreas y el FMI puede jugar un papel fundamental en la instrumentación de las reformas. La estabilidad en los mercados financieros internacionales sólo se logrará con el establecimiento de acuerdos institucionales. Adicionalmente, se requiere una mayor convergencia en las políticas macroeconómicas y que los países desarrollados no establezcan acuerdos fuera del sistema.

Los países en vías de desarrollo deben jugar un rol creciente en esta institución, de acuerdo a su peso internacional.

El Fondo Monetario debe tener una mayor vinculación con la OMC. Pues de la misma manera que esta última toma en cuenta el efecto de los tipos de cambio sobre el comercio y los flujos de inversión, el FMI debe considerar la liberalización comercial y régimen de cada país cuando diseña y prescribe sus políticas de estabilización económica.

También es indispensable que tanto el FMI como el Banco Mundial sean más sensibles a las realidades políticas y económicas de los países que reciban su apoyo, ya que, con frecuencia, los técnicos de dichas instituciones tienden a extrapolar las políticas públicas de los países industrializados a los países en desarrollo, y de éstos entre sí.

Muchos son pues los retos a los que se enfrenta en este momento la Organización de las Naciones Unidas, y las áreas en las que se pueden y deben instrumentar reformas, a fin de que las organizaciones del Sistema puedan cumplir con los objetivos para los cuales fueron creadas.

Estoy consciente de que este proceso de revisión y reformas de las Naciones Unidas y sus instituciones, y muy particularmente de las instituciones económicas multilaterales como son el FMI, el Banco Mundial y la OMC, son asuntos muy complejos. Requieren de un amplio proceso de reflexión y negociación internacional, que no se puede agilizar en términos reales, para lograr una reforma súbita e integral de aplicación inmediata. Pero sería recomendable que el proceso ya iniciado se acelere y las reformas convenidas se apliquen gradualmente. Para ello es indispensable contar con la convicción y la voluntad política de los países miembros, ya que como se ha dicho en forma reiterada, las organizaciones internacionales sólo pueden actuar en la medida de la voluntad de sus miembros y de su capacidad negociadora.