

LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y REGIONALES EN UN NUEVO ORDEN INTERNACIONAL

Maite Baiges Artis*

SUMARIO: 1. El nuevo y el viejo orden internacional.- 2. El origen de las organizaciones internacionales.- 3. Las organizaciones internacionales.- 4. Conferencia sobre la seguridad y cooperación en Europa (CSCE). El ejemplo mas característico del nuevo orden internacional.- 5. Nuevos proyectos internacionales.-

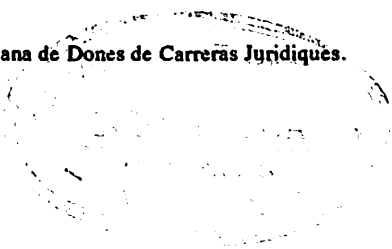
1. EL NUEVO Y EL VIEJO ORDEN INTERNACIONAL

El término nuevo orden internacional, tan popular de un tiempo a esta parte, no parece admitir una definición apriorística. Se trata de un concepto ampliamente difundido, pero sin una referencia clara. ¿En qué momento debemos fechar su nacimiento?, ¿Con la perestroika soviética, en 1985?, ¿Con la guerra del Golfo, en 1990?. Parece claro que debemos además esperar a que los acontecimientos modelen y conformen este nuevo orden.

Lo que podemos hacer ahora es intentar explicarlo en relación a una situación real y bien conocida: el orden (o desorden) internacional vigente desde el fin de la segunda guerra mundial hasta 1990.

Esa época se caracterizó por una confrontación entre dos polos de fuerza, confrontación que proporcionó al mundo un equilibrio inestable, el cual, aunque lleno de abusos e inconvenientes, logró evitar la ruptura y el holocausto atómico. Estos dos polos en torno a los cuales se configuraron las relaciones internacionales

* Consejera de la FIFCJ. Secretaria de la Associació Catalana de Dones de Carreres Jurídiques.



han sido:

-El imperio soviético, heredero geográfico del imperio zarista, autoidentificado como representante del proletariado universal.

-El imperio americano, que sustituyó al británico, y que intentó extender por el mundo la doctrina del libre mercado y la democracia en su versión anglosajona.

Estos dos polos construyeron un inmenso arsenal atómico que nunca llegaron a utilizar. Pero su confrontación se materializó en sangrientas guerras por delegación que diezmaron las poblaciones periféricas, desde Vietnam a Angola y desde Nicaragua a Afganistán.

2. EL ORIGEN DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

En el seno de este equilibrio inestable vivieron - o sobrevivieron - una serie de organizaciones internacionales, de las que cabe ahora preguntarse sobre su futuro en el tiempo de un nuevo orden internacional.

Para ello conviene conocer las raíces de dichas organizaciones. Nacieron en Europa como una herencia de la ilustración y el siglo de las luces, y entre sus progenitores destaca el filósofo de Königsberg, Immanuel Kant. La propia situación de esta milenaria ciudad, actual Kaliningrado (en honor a uno de los más oscuros personajes del estalinismo) entre Polonia y Lituania y de soberanía rusa, a cientos de kilómetros de la tierra alemana, es un perfecto ejemplo de las extrañas situaciones a las que fue conduciendo el viejo orden internacional.

Kant escribió *La paz perpetua*, su propuesta de unas relaciones internacionales regidas por el derecho, en el momento en que los europeos dominaban América, habían sometido la India, y estaban preparados para dominar África y socavar los imperios turco chino. En este contexto, el filósofo alemán proponía una paz permanente y eterna basada en la justicia y la armonía entre las naciones (europeas, se entiende) y asegurada por un sistema de alianzas plurales que equivale a lo que hoy llamamos organización de naciones.

Estas doctrinas se materializaron de alguna forma en el tratado de Viena, en el cual los vencedores de Napoleón -Inglaterra, Austria, Rusia y Prusia- dejaron establecida la Santa Alianza, que proporcionó paz, mantuvo el equilibrio entre las grandes potencias y dirigió los destinos de Europa durante casi medio siglo.

Pero el verdadero heredero del pensamiento kantiano fue aquel profesor de historia de la Universidad de Princeton que llegó a presidente de los Estados Unidos en 1912. Vencedor de la guerra en 1918, Wilson ideó la Sociedad de Naciones, que

debía garantizar la concordia entre las potencias mundiales. La Sociedad de Naciones no contó ni con el apoyo de los Estados Unidos ni con el de los belicosos dirigentes mundiales de la década de los años treinta, y fue engullida por el torbellino de la segunda guerra mundial.

Su sucesora, la ONU, era un producto de esa guerra. Esta organización debía garantizar la paz mundial aceptando democráticamente en su seno a todas las naciones, si bien estaba tutelada por el consenso de las cinco grandes potencias (URSS, USA, Reino Unido, China y Francia) que ejercían el control con el derecho a veto y a su estatuto de miembros permanentes del Consejo de Seguridad de esa organización.

El planteamiento teórico quedó sin embargo en el desván, pues desde 1947 el orden internacional estuvo basado en la confrontación de las dos grandes potencias, y desde esa fecha ningún asunto importante consiguió el consenso dentro del Consejo de Seguridad, vetado automáticamente por los USA o por la URSS respectivamente. La confrontación sistemática ocupó el lugar del acuerdo en la creación de un nuevo orden internacional.

Pero con motivo de la invasión iraquí de Kuwait en 1990, los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad decidieron votar unánimemente contra el agresor, unanimidad que faltó antes en muchos casos parecidos, como la invasión turca de Chipre en 1974. Ha podido afirmarse entonces que en ese momento nacía un nuevo orden internacional, o quizá, más modestamente, que fallecía el viejo equilibrio basado en la confrontación y el terror atómico.

3. LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES EN LA ACTUALIDAD

La filosofía idealista y rousseauiana de Kant, impulsada por los presidentes americanos que ganaron las guerras mundiales, fue dando a luz desde principios de este siglo a múltiples organizaciones de carácter internacional, muchas de ellas de carácter universal, como la propia ONU y las instituciones que de ella derivan, la UNESCO, la FAO, la OIT, etc.

Junto a estas organizaciones universales destacan las organizaciones económicas nacidas casi al mismo tiempo como consecuencia de la conferencia de Breton Woods (1944), que tienen un carácter económico y financiero: el FMI, el Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional. Estas organizaciones nacieron con voluntad de ser universales, pero desde el principio quedaron reservadas a USA y sus países satélites. La entrada hace unas semanas de la URSS en el FMI es otro acto en el que se materializan los funerales del viejo orden internacional y que evidencian el fin del mundo de la confrontación que caracterizó

a la guerra fría.

Además de las organizaciones universales florecieron después de la guerra las organizaciones de carácter regional. En Europa la Comunidad Económica Europea (mercado común), la CAME o COMECON, su réplica en los países del este, y junto a ellos la OTAN y el pacto de Varsovia, de carácter militar. En todos los continentes se desarrollaron instituciones parecidas, como la Organización para la Unidad Africana (OUA), la Organización de Estados Americanos (OEA), la SEATO (la OTAN del sureste asiático) y el ANZUS (alianza militar de los anglosajones en el pacífico sur).

Al igual que la ONU todas estas organizaciones estuvieron condicionadas por la confrontación de dos bloques que se equilibraban ejerciendo mutuamente y frente al resto del mundo el terror atómico.

Las organizaciones internacionales, incluso las más apolíticas, fueron víctimas de esta situación. La OIT, por ejemplo, cuya misión debía limitarse a velar por el bienestar de los trabajadores, llegó a entrar en crisis por el enfrentamiento y la falta de colaboración entre los dos grandes.

Pero cabe preguntarse ¿qué ocurrirá ahora que ha terminado esa confrontación? Las organizaciones internacionales se han acostumbrado a vivir en la conflictividad y a partir de ahora van a tener que comenzar a actuar como foros de armonía, y en consecuencia actuar con vistas a mejorar, de verdad, los distintos problemas y situaciones internacionales que tienen encomendadas.

El reto es hermoso y sorprendente. Porque las últimas generaciones se han acostumbrado a la inoperancia de las organizaciones internacionales. A partir de ahora su misión nominal es su misión real, y cabe trabajar para llevarla a cabo.

Pero puede ocurrir que esto no sea tan fácil de hacer, que sea un sueño inspirado en las enseñanzas de Kant, y que el nuevo orden en nada mejore el viejo. Vamos a examinar un caso concreto en que se ha comprobado el funcionamiento del nuevo orden internacional. Me refiero a la creación y funcionamiento de la CSCE, más conocida como la conferencia de Helsinki de 1975.

4. CONFERENCIA SOBRE LA SEGURIDAD Y COOPERACION EN EUROPA (CSCE). EL EJEMPLO MAS CARACTERISTICO DEL NUEVO ORDEN INTERNACIONAL

La CSCE ha sido, es y será una importante herramienta para configurar este nuevo orden internacional.

Para poder apreciar la profunda significación de la CSCE conviene situarla dentro de su historia. Nació de un largo esfuerzo de negociación y de conciliación entre los entonces Estados miembros del Pacto de Varsovia y los países integrados en la Alianza Atlántica, así como los neutrales y no aliados.

Los países de la Europa del Este intentaban, desde hacía años, convocar una conferencia internacional que tratara exclusivamente las cuestiones relativas al desarme. Por su parte, Occidente parecía resistirse a plantear la futura seguridad europea desde un prisma exclusivamente militar, ya que consideraba que todo camino de desarme auténtico y verdadero debía comprender temas cruciales como los Derechos Humanos y una efectiva cooperación en el terreno económico. El Gobierno finlandés en 1969 muestra su disposición para organizar la Conferencia, hecho que se materializará en 1972 una vez ambos bloques hayan dispuesto sus condiciones. De este modo tiene lugar el 22 de noviembre de 1972, la apertura de las Consultas Multilaterales preparatorias de la Conferencia de Helsinki, con las que se inicia un proceso dinámico y progresivo de contactos y reuniones que se suceden hasta nuestros días. La CSCE se inicia con la Conferencia de Helsinki (1973-1975) en la que se acuerda la continuidad del proceso mediante la convocatoria de grandes conferencias multilaterales llamadas de Seguimiento. De este modo, Belgrado (1977-1978), seguida por Madrid (1980-1983) y Viena (1986-1989) —marcada por el signo de la PERESTROIKA— albergaron conferencias de estas características cuyo próximo eslabón tendrá lugar en 1992 en Helsinki, fecha en la que se cerrará el primer círculo de la CSCE.

El contenido temático de estas conferencias se agrupa en cinco "cestos": cuestiones relativas a la seguridad en Europa, cooperación en materia de economía, ciencia y tecnología y medio ambiente, cuestiones relativas a la seguridad y a la cooperación en la región del Mediterráneo; cooperación en el campo humanitario y otros campos, y continuidad de la Conferencia. Estos "cestos" dan lugar a su vez a reuniones específicas o sectoriales cuyo contenido y resoluciones habrán de ser expuestos posteriormente en las grandes Conferencias de Seguimiento.

Se trata de una Conferencia formada por todos los países europeos, excepto Albania (que hoy día ya asiste como país observador), junto con EE.UU. y Canadá *(un total de 34 países), en la que cada Estado se integra a título individual* independientemente de cual sea su participación en alianzas militares y sobre la base de una completa igualdad. Uno de los objetivos que se proponía alcanzar era el de superar las relaciones y divisiones de bloques en Europa. También se proponía alcanzar la democratización de las relaciones, objetivo que logra a través del principio de consenso en la toma de decisiones que coloca a los pequeños Estados al mismo nivel que las grandes potencias. Esto hace que el desarrollo de la Conferencia sea lento, pero de una tremenda fuerza moral en sus declaraciones, ya que las mismas disfrutaban del apoyo unánime de todos los participantes.

La seguridad y la cooperación son elementos integrales del esfuerzo paneuropeo emprendido en la CSCE; concepto según el cual la seguridad es estructurada a través de la cooperación mientras ésta viene perfeccionando las condiciones de aquella.

Se puede considerar, y ello ha sido ya reconocido en múltiples ocasiones, que uno de los principales artífices de la actual distensión es la CSCE. Hasta 1990 la CSCE carece de estructura institucionalizada propia, de burocracia permanente y de órganos propios pero en la reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno de los 34 países que tuvo lugar en París los días 19, 20 y 21 de noviembre del mismo año se revisa esta idea con lo que comienza la institucionalización de la CSCE, hecho que va a ser posible gracias al éxito obtenido por todo el proceso de Helsinki en la configuración del nuevo orden internacional.

Otro de los acontecimientos que nos demuestra la efectividad de la Conferencia de Helsinki es la propuesta hispano-italiana para crear una Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en el Mediterráneo (CSCM). Cuando las circunstancias lo permitan, se procederá a la convocatoria de una reunión fuera del marco de la CSCE, pero inspirada en la experiencia de su proceso, que aborde un conjunto de reglas y principios generalmente aceptados en los campos de la estabilidad, la cooperación y la dimensión humanitaria en el Mediterráneo. En cuanto a esta futura CSCM, sólo el tiempo, la voluntad política de algunos países y el desarrollo de los acontecimientos políticos, militares, sociales y económicos de la región, nos permitirán saber si esta es o no factible.

Por lo tanto, la eficacia del proceso de Helsinki ha quedado mas que demostrada y ha permitido que se abra una puerta para aquellos países que por sus circunstancias políticas, económicas, sociales, culturales, etc., tienen la necesidad de desarrollar un proceso similar al de la CSCE y puedan inspirarse en éste. Podemos ahora apuntar la posibilidad de que Iberoamérica aplicase el espíritu de Helsinki y a través de un proceso paralelo, pero independiente, al de la CSCE que le ayudase a crear un marco global y gradual de principios y en el que se inscribiesen mecanismos concretos para la solución de posibles conflictos. Iberoamérica debería aprovechar la experiencia histórica de la CSCE y adaptarla a su actual realidad para con ello acumular resultados crecientes en el tiempo mediante incentivos a la cooperación entre las partes.

Son este tipo de organizaciones de carácter regional las que, constituido el mundo de la confrontación bipolar, pueden dar a luz un nuevo orden internacional regido por la justicia y el derecho.

5. NUEVOS PROYECTOS INTERNACIONALES

Casi a diario asistimos a la creación de nuevas iniciativas de las actuales organizaciones y sobre todo a la toma de decisiones que afectan al orden Internacional.

En estas últimas semanas Alemania y Francia en una carta conjunta enviada a sus restantes socios comunitarios proponen transformar la actual Unión Europea Occidental (UEO) en el brazo armado de la Comunidad Europea y dotarla de un cuerpo de Ejército europeo.

También hemos visto como el Canciller alemán Kohl ha propuesto la Creación de Europol, un sistema que permita la actuación coordinada y conjunta ante uno de los problemas más serios a los que se enfrenta Europa: la delincuencia internacional y, esencialmente, el narcotráfico.

Por otro lado la OTAN aprobó en Taormina (Sicilia) el 17 de Octubre pasado, el mayor recorte de armamento nuclear de su historia al eliminar el 80% del arsenal táctico en Europa. Los ministros de Defensa del Gobierno de Planes Nucleares de la OTAN (todos menos el de Francia, que no pertenece a la estructura militar aliada) adoptaron la medida a la sombra de la agria polémica sobre el propio futuro de la Alianza y la propuesta, que hemos analizado en el punto anterior, franco-alemana de dotar a la Comunidad Europea de una política y unos instrumentos de defensa independientes del Tratado del Atlántico Norte.

También asistimos a la invitación conjunta de Estados Unidos y la Unión Soviética (Bush y Gorbachov), a árabes e israelíes a negociar la paz en Madrid el próximo 30 de octubre; una decisión histórica que coloca a España en el núcleo del viejo conflicto del Oriente Próximo. Árabes e israelíes, con la mediación de Estados Unidos, la URSS, la Comunidad Europea y la ONU, intentarán dar un giro completo a sus relaciones y trocar en diálogo un enfrentamiento bélico que tiene sus orígenes en 1948, año de la creación del Estado de Israel, y que ha costado a la región miles de víctimas.

No podemos emitir un juicio de valor sobre estas iniciativas ya que no sabemos en lo que se van a transformar. Por ello, nuestra única intención es mencionar aquí las nuevas organizaciones y acuerdos capaces de incidir en el Nuevo Orden Internacional.

