

El Salvador en el exterior

La tonalidad y el contenido del discurso del presidente Francisco Flores, el pasado 23 de septiembre, en Naciones Unidas, junto con la reciente acreditación del país para participar en misiones de paz del mismo organismo, invitan a reflexionar sobre el papel de El Salvador en la arena internacional¹. Lo lamentable es que no existe consenso en el país acerca de la necesidad de plantear esta discusión, ni mucho menos sobre la posición que éste debiera adoptar, en un entorno internacional muy marcado por los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001.

1. Naciones Unidas ONU en cuestión

Desde hace algún tiempo, se ha puesto de moda reflexionar sobre el papel de Naciones Unidas en el mundo. Después de los ataques terroristas del 11 de septiembre, la comunidad internacional se colocó, sin titubear, de lado de las víctimas y del país agredido. Sin prestar mucha atención al derecho internacional, la mayoría de países avaló la intervención de Estados Unidos en Afganistán para desalojar a los supuestos terroristas allí cobijados². Sin embargo, tiempo después, luego de la decisión

del gobierno de Bush de invadir Irak, en el contexto de la expansión de la lucha internacional contra el terrorismo, se rompió la unidad mostrada, hasta entonces, por la comunidad internacional. A partir de ese momento, la expresión “salvar a Naciones Unidas” se ha puesto de moda. Bush, el presidente de Estados Unidos, la usó para justificar su guerra contra el Irak de Sadam Hussein. Para él, la credibilidad de Naciones Unidas estaba en juego, si no intervenía militarmente, en ese conflicto, para hacer cumplir las resoluciones del organismo internacional. Ahora, cuando la guerra ha terminado y las tropas estadounidenses encuentran una resistencia (¿inesperada?) sobre el terreno, Bush llama de nuevo a las puertas de Naciones Unidas. Insiste en que ésta no puede desconocer su responsabilidad, si quiere seguir siendo relevante en el debate internacional.

También se escuchan otras voces que claman por el rescate del prestigio y de la legitimidad del organismo internacional. Su Secretario General, Kofi Annan, invitó a la Asamblea General a iniciar un proceso de reflexión seria, que conduzca a una reestructuración interna, con el fin de salvar a la

1. Además, el gobierno de El Salvador, sin consultar a nadie, ha enviado soldados a Irak. Lo más grave, con todo, sigue siendo la ausencia de debate sobre los objetivos que el país persigue en sus relaciones internacionales.
2. Pese a la unanimidad o a la poca reacción contraria que despertó la invasión de Estados Unidos a Afganistán, no cabe duda que sigue siendo un tema bastante ambiguo, desde el punto de vista de un análisis desapasionado. En efecto, en ningún momento se presentaron ante jueces competentes e independientes los argumentos sobre los designados los autores intelectuales y materiales de los ataques terroristas del 11 de septiembre. Bastó con que algunas autoridades estadounidenses declararan que Bin Laden y Al Qaeda eran los responsables para que ello se estableciera como verdad y se validara la tesis de la legítima defensa del país atacado. A este respecto se pueden consultar las resoluciones 1368 (del 12 de septiembre de 2001) y 1373 (del 28 de septiembre del 2001) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

institución. En la misma línea se pronunciaron muchos otros actores de la política internacional. El 8 de septiembre, Kofi Annan presentó su informe anual —una costumbre introducida en el año 2000, a raíz de la celebración de la Cumbre del Milenio en Nueva York— sobre la marcha de la humanidad y del sistema de Naciones Unidas. El Secretario General llamó la atención sobre el estado de la institución, en el contexto mundial contemporáneo. Por eso, enfatizó que “no podemos seguir dando por sentado que nuestras instituciones tienen la suficiente capacidad para hacer frente a todos los desafíos” del mundo actual.

Además, para Annan, en el momento de su evaluación, había un asunto grave al cual se debía prestar atención cuidadosa. Observó que la reacción de la comunidad internacional a muchos problemas mundiales sigue siendo muy desigual. “Sobre todo, seguimos sin contar con la voluntad política necesaria, ni con una idea común de cuáles son nuestras obligaciones ante las violaciones masivas de los derechos humanos y las catástrofes ocasionadas por los conflictos”. Recalcó también las preocupaciones divergentes que animan a los distintos actores del sistema internacional: mientras algunos hacen de la lucha en contra del terrorismo su prioridad absoluta, otros se ponen como desafíos urgentes eliminar la pobreza, la privación y las guerras civiles.

Lo más grave, sostuvo el Secretario, es que “la guerra en Irak puso sobre el tapete una serie de cuestiones de principio y práctica que suponen un desafío para Naciones Unidas y para toda la comunidad internacional. Las manifestaciones nuevas y potencialmente más virulentas del terrorismo, la proliferación de armas no convencionales, la propagación de redes de delincuencia transnacional y la forma en que todo ello puede llegar a confluír para reforzarse entre sí, se consideran, en algunas partes del mundo, las principales amenazas para la paz y la seguridad mundiales. Se está cuestionado la idoneidad y la efectividad de las normas y los instrumentos que están a disposición de la comunidad internacional para hacer frente a todos estos nuevos desafíos. La propia relevancia de las normas e instituciones multilaterales actuales se ha puesto en tela de juicio”.

De ahí, entonces, la necesidad de iniciar una reforma radical de Naciones Unidas. En primer lugar, para Annan, hay que asegurar “que la comunidad internacional no permita que persistan las diferencias surgidas en los últimos meses y que lo-

gre una unidad de propósito, basada en un programa de seguridad común. Esto sólo se puede lograr si los estados, en la consecución de sus intereses nacionales, dan muestra de entendimiento y respeto de las realidades globales y de las necesidades de los demás. [Así], el programa de seguridad común debería reflejar un consenso global sobre las principales amenazas para la paz y la seguridad, ya sean antiguas o nuevas, y nuestra respuesta común”. Por otro lado, el Secretario General recuerda la importancia de la legitimidad internacional que da el sistema de Naciones Unidas. “En el escenario internacional no hay nada que sustituya dicha legitimidad. Por consiguiente, es fundamental que, en la práctica, los asuntos internacionales se rijan con arreglo a tales principios. Naciones Unidas se encuentra en un punto crítico: a menos que el Consejo de Seguridad recobre la confianza de los estados y de la opinión pública mundial, los estados actuarán cada vez en mayor medida en función de la idea que se forme cada uno de las amenazas que surjan y de su propio criterio sobre la mejor forma de hacerles frente”.

De este modo, se hace más urgente la necesidad de reformar la organización, para evitar un mayor deterioro de su legitimidad en el mundo. “La comunidad internacional también debe disponer de normas e instrumentos adecuados para hacer frente con eficacia a las amenazas a la paz y a la seguridad”. Es claro para el Secretario General que las normas actuales no son suficientes y se revelan ineficaces para hacer frente a las amenazas, que se ciernen actualmente sobre el mundo. El combate al terrorismo internacional desborda los límites fijados por las normas internacionales, vigentes desde el fin de la segunda guerra mundial. En este tema, el Consejo de Seguridad tiene que ser ampliado: “en particular, la capacidad del Consejo de Seguridad para obtener el apoyo más amplio posible para sus decisiones y acciones se verá reforzada si percibe que es ampliamente representativa de la comunidad internacional en su conjunto, así como de las realidades geopolíticas del mundo contemporáneo. Por consiguiente, espero que los estados miembros redoblen sus esfuerzos para alcanzar un acuerdo sobre la ampliación del Consejo de Seguridad”.

2. El alcance del informe de Annan

La petición del Secretario General acerca del funcionamiento de Naciones Unidas apunta, en buena medida, al corazón de algunas disfunciones de

la organización. No constituye ningún secreto que Naciones Unidas se encuentra en un momento difícil de su historia, que cuestiona el prestigio y la legitimidad de su labor. Annan no se equivoca cuando habla de reformas radicales, acordes a nuestro tiempo. Las últimas discusiones del Consejo de Seguridad, en torno a las supuestas armas de destrucción masiva de Sadam Hussein, reflejan con bastante crudeza las manipulaciones y chantajes a las cuales el organismo está sujeto. Los cinco países con poder de veto en su Consejo de Seguridad suelen acaparar los debates sobre el destino de la humanidad. Las divergencias o coincidencias entre sus miembros sobre lo que ocurre en el mundo hacen oficio de verdad revelada. De ahí surgen maquinaciones de toda índole para satisfacer los intereses de los países más ricos y poderosos. Se insta, al mismo tiempo, un juego perverso, que santifica las decisiones estratégicas de los poderosos, sin importar las consecuencias o la opinión de los demás países sobre los asuntos que se discuten. Kofi Annan, en términos diplomáticos muy finos, se indigna contra estas prácticas muy patentes, sobre todo en el caso de la proliferación de las armas de destrucción masiva. “Debemos reconocer —dice el Secretario General— que la aplicación de un doble rasero tiene consecuencias adversas. No puede haber proliferación ‘buena’ o ‘mala’, pues cualquier acto de proliferación puede dar lugar a una mayor inestabilidad en el futuro”.

Ahora bien, cabe preguntarse si es posible una verdadera reforma radical de Naciones Unidas y del Consejo de Seguridad, que tome en cuenta las críticas y prepare al organismo a superar sus limitaciones actuales. Hay que observar que al emprender cambios de esta índole, tendría que replantearse el papel de los cinco miembros permanentes del Consejo y su relación con el multilateralismo deseado. El mismo secretario de Naciones Unidas subraya que el Consejo de Seguridad ya no responde a las realidades geopolíticas del mundo actual. Sin embargo, es evidente la gran brecha que separa a los distintos adeptos de una renovación de Naciones Unidas. Bush, predicador de las guerras preventivas, con gran dificultad aceptará una reforma de las reglas de juego, que pongan en peligro el predominio de Estados Unidos sobre el mundo. Las divergencias y la posterior postura de su gobierno sobre Irak confirman esta idea. Además, cuando Bush habla de la necesidad de salvar a la organización internacional

habla de la necesidad de que sus miembros se adhieran a las opiniones estadounidenses sobre las amenazas que se ciernen sobre su país. La prueba de fuego para el organismo, según esta postura, consiste en su capacidad para ponerse a tono con las exigencias de la principal potencia militar del mundo.

Pero, como es evidente, otros líderes mundiales piensan que la solución de los problemas de legitimidad de Naciones Unidas pasa por una interpretación más amplia y con la voz y voto de una diversidad de actores sobre la realidad internacional. Kofi Annan y muchos otros líderes mundiales dicen suscribir este pensamiento. De ahí entonces el desafío para Naciones Unidas: encontrar una salida a la realidad del poder *de facto*, que detentan los países más ricos sobre el mundo y conjugar esta realidad con la demanda creciente de multilateralismo. Sólo de esta manera podrá dar respuestas creíbles a las nuevas amenazas que se ciernen sobre el sistema internacional. Sólo en esta medida podrá superar la apatía y la sensación de parcialidad que pesa sobre Naciones Unidas y su Consejo de Seguridad. Un primer test para esta Naciones Unidas renovada debería ser la solución del conflicto entre israelíes y palestinos. El organismo internacional ha sido un espectador impasible, desde hace más de seis décadas, del drama humano, que devora esta región del mundo. La persistencia de este conflicto evidencia, en buena medida, su fracaso, en particular de su Consejo de Seguridad. De modo que una pronta y justa solución a este conflicto podría ser un primer paso hacia un nuevo modelo de funcionamiento de la organización. Pero, hay una señal preocupante: en el informe del Secretario General sobre la situación del mundo y de Naciones Unidas no hay ninguna referencia al conflicto árabe-israelí.

3. El Salvador y la reforma de Naciones Unidas

La idea de reformar Naciones Unidas también ha sido retomada por el presidente Flores, quien en su participación, en la última Asamblea General, dejó entrever la necesidad de una reforma. “Las Naciones Unidas —dijo el presidente salvadoreño— deben ser repensadas y reestructuradas para poder enfrentar los objetivos para los que fue creada”. Y estos objetivos, según se puede colegir en el discurso, serían: la verdad, la libertad y el pro-



greso económico³. “Todo ser humano tiene acceso a la verdad (*sic*), en su capacidad de razonar se encuentra su potencia moral, y es por eso que debe ser libre. En un momento en que nos preguntamos cuál es la función de las Naciones Unidas, debemos recordar que nació para garantizar estos derechos fundamentales”. En virtud de lo anterior, Flores reivindica el compromiso salvadoreño con el organismo internacional. En alusión a la presencia de tropas salvadoreñas en tierras iraquíes, sostuvo que “los salvadoreños hablamos con la solidez que nos confiere el haber asumido plenamente nuestras responsabilidades con la comunidad internacional. Somos partícipes de la reconstrucción de Irak”.

Por otro lado, la idea de una participación salvadoreña en la construcción de la comunidad internacional también se manifiesta en la reciente acreditación del país por parte de la organización para participar en misiones de paz internacionales. Sin duda, el gobierno de Flores logró, con esta

acreditación, un reconocimiento importante para el país. En El Salvador, algunos medios de prensa destacan que este hecho reafirma la imagen positiva del país en el mundo. Sería un premio a la experiencia salvadoreña, en las materias de los procesos de paz, a la sólida institucionalidad democrática y al supuesto proceso de profesionalidad de su ejército, luego de la firma de los acuerdos de paz.

Según el boletín de prensa del 23 de octubre del Ministerio de Relaciones Exteriores, “El Salvador se ha destacado por su experiencia exitosa en los procesos de paz, por su experiencia en el desarrollo de la Policía Nacional Civil, ANSP y otras instituciones relacionadas con la seguridad ciudadana y el Estado de derecho como resultado de los procesos de paz de la década pasada, y por contar con una Fuerza Armada especializada y con experiencia en tareas humanitarias y de apoyo a la restauración del orden y reconstrucción frente a desastres naturales”. Asimismo, según la misma fuente, “la participación de El Salvador en este tipo de operaciones contribuye a generar un prestigio a nivel internacional, así como también contribuye a la sofisticación de las fuerzas militares y de policía, coadyuvando los esfuerzos para el sostenimiento de la paz a nivel mundial”.

Aunque, por otro lado, también podría destacarse la dimensión económica del asunto. Así, el gobierno salvadoreño estaría esperando ciertas ganancias económicas para la Fuerza Armada, en particular para aquellos oficiales que trabajasen en el sistema de Naciones Unidas, en las misiones de paz. Esta oportunidad no es exclusiva de El Salvador. Por ejemplo, Uruguay, este año el país, espera obtener ingresos por unos veinte millones de dólares, en concepto de participación de sus militares, en misiones de paz, tal como destaca *El Diario del Pueblo*. Según este periódico, Uruguay ha recibido, en los últimos once años, 129 millones de dólares bajo esta modalidad. De esta manera, “los ingresos por misiones de paz superan las ventas de carne ovina, que totalizaron 18.4 millones de dólares, y de productos minerales, que reportaron el año pasado 16.4 millones de dólares al país, según estadísticas del Banco Central del Uruguay sobre exportaciones cumplidas (FOB) por el país en 2002”.

3. Este último objetivo, Flores lo destaca como un valor añadido de la libertad y la verdad. Tan es así que puso el caso salvadoreño, su supuesto bienestar luego de doce años de guerra civil, como ejemplo de lo que son capaces la democracia, “la verdad” y la libertad.

En el caso salvadoreño, la misma nota de prensa de la cancillería reconoce que la acreditación de El Salvador para este tipo de misiones “abre oportunidades de capacitación y puestos de trabajo dentro de Naciones Unidas y misiones internacionales para oficiales salvadoreños”. En este sentido, el interés pecuniario de la Fuerza Armada es evidente. Algunos países menos desarrollados, que no puedan ofrecer dinero para las misiones de paz del organismo internacional, terminan beneficiándose de los fondos destinados a estas empresas. Empero, más allá de los supuestos beneficios que pueda lograr el país, éste debe reflexionar sobre las implicaciones de esta nueva oportunidad. No sólo es necesario un mínimo consenso nacional, sino que también hay que ir más allá de los intereses personales de los actores. Ante todo están las ambiciones personales del presidente Flores, las cuales explican, en buena medida, los compromisos actuales del país, en el ámbito internacional. Flores sueña con ser Secretario de la Organización de Estados Americanos (OEA). En consecuencia, hace todo lo posible para mantener la presencia salvadoreña en el ámbito internacional. El problema de fondo, sin embargo, sigue siendo la falta de consenso y discusión de las fuerzas políticas sobre la presencia del país en ese ámbito. A diferencia de lo que ocurre en Costa Rica, cuyos políticos se ponen de acuerdo para impulsar la candidatura de uno de los suyos a la Secretaría de la organización regional, en El Salvador es un proyecto personal. La mayoría de los actores de la vida política nacional, salvo los allegados a Flores, desean más bien que el mandatario no vea realizados sus sueños de consagración internacional.

Más allá de las envidias propias de la oposición, hay que destacar la división e incoherencia

de la política internacional salvadoreña. Por un lado, la participación en las misiones de paz internacionales o la postulación para ocupar el cargo de una organización regional deberían ser la culminación de un compromiso con el sistema multilateral de resolución de los conflictos internacionales. Sin embargo, el comportamiento y los discursos de Flores sobre estos temas desdichan este supuesto compromiso. A lo largo de su presidencia, ha demostrado no creer en la democracia (para el caso, fue el primero en reconocer un golpe militar en Venezuela); además, tiene una concepción peligrosa del multilateralismo, puesto que lo hace descansar sobre la voluntad del más fuerte.

En fin, Flores no fue a abogar ante Naciones Unidas por la instauración de un mundo multilateral, en donde las decisiones se tomen en función de los intereses de la mayoría. Cuando el mandatario salvadoreño observó que, durante las discusiones acerca de la intervención estadounidense en Irak, “este foro no estaba a las exigencias de un mundo cada vez más complejo”, estaba condenando a aquellos países que no avalaron la guerra preventiva. A partir de este momento, la política exterior salvadoreña se decanta, *a priori*, a favor de los intereses de Estados Unidos. ¿Se puede defender al mismo tiempo el multilateralismo y cegarse ante el comportamiento avasallador de Estados Unidos en el mundo? El Secretario General de Naciones Unidas, en su última invitación a revisar el organismo internacional, opina que no. La clase política salvadoreña —Flores y sus asesores incluidos— deberían responder a esta pregunta y, a partir de ahí, diseñar su política internacional.

CENTRO DE INFORMACIÓN, DOCUMENTACIÓN
Y APOYO A LA INVESTIGACIÓN (CIDAI)