

TRIBUNA: PAUL KENNEDY

¿Qué significa reformar Naciones Unidas?

Paul Kennedy es catedrático de Historia y autor, entre otros libros, de *Auge y caída de las grandes potencias*. Entre 1993 y 1996 fue codirector del informe conjunto de la Fundación Ford y la Universidad de Yale Naciones Unidas en su segundo medio siglo. Traducción de News Clips. © Tribune Media Services International, 2003.

EL PAÍS | Opinión - 28-12-2003

Hace aproximadamente un año, la reputación de Naciones Unidas estaba en su mínimo de todos los tiempos, debido principalmente a las fisuras abiertas en el Consejo de Seguridad respecto a cómo solucionar el problema de Irak. Los conservadores estadounidenses la tacharon de irrelevante, y quienes se oponían al avance del Pentágono contra Bagdad la calificaron de ineficaz. Sin embargo, desde hace unos meses, el interés por resucitar la organización mundial ha ido en aumento. El Gobierno de Bush declara que aceptaría de buen grado la asistencia de Naciones Unidas en Irak (si bien bajo las condiciones estadounidenses) y más ayuda en Afganistán. El Consejo de Seguridad está aprobando de nuevo resoluciones prácticamente unánimes. El secretario general de la ONU, Kofi Annan, ha nombrado una comisión de alto nivel para recomendar mejoras en todo el ámbito de la seguridad y en la aplicación de las normas. Proliferan los talleres, los editoriales y los fondos de fundaciones privadas para tratar el tema de la reforma de Naciones Unidas. Me recuerda a los apasionantes días de comienzos de los años noventa, cuando se discutía mucho sobre los nuevos cambios y mejoras; es decir, antes del triple desastre de Somalia, Bosnia y Ruanda-Burundi, y antes del hundimiento electoral de los republicanos en noviembre de 1994.

Independientemente de que uno crea firmemente en la organización internacional o desconfíe profundamente de la amenaza que la ONU supone para la soberanía nacional y/o se muestre escéptico respecto a su eficacia, es importante comprender un par de hechos clave respecto a este intrincado asunto que es la reforma de Naciones Unidas. La primera es la cuestión de qué queremos decir con "Naciones Unidas"; y la segunda es lo que queremos decir con la palabra "reforma". Si piensan que las respuestas son evidentes, por favor sigan leyendo.

Los que estudian el organismo mundial y sus múltiples partes en detalle le dirán que no hay una, sino muchas Naciones Unidas. Por ejemplo, los ministros de Economía de los países en vías de desarrollo, o de incipientes economías de mercado como Ucrania, la ven como la ONU de las ayudas económicas y los préstamos, representada por el Banco Mundial, el FMI y el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas. Los activistas internacionales a favor de los derechos humanos piensan que es la ONU que tiene que hacer avanzar sus programas a través de la Alta Comisión de Derechos Humanos y otros organismos. Los ecologistas presionan para que se apliquen los programas medioambientales del mundo, y las feministas, los programas de género/sociales/poblacionales. Los indignados brasileños e indios piensan que es la ONU del injustamente constituido Consejo de Seguridad, con miembros permanentes con derecho a veto. Los conservadores estadounidenses creen que es el organismo que restringe la capacidad de su nación para actuar de manera unilateral cuando ellos piensan que deben hacerlo. Los impetuosos escandinavos y canadienses creen que es la ONU de las beneficiosas operaciones de paz y de ayuda contra el hambre de los *cascos azules*. Mientras tanto, las múltiples partes técnicas de la Organización de Naciones Unidas -aquellas relacionadas con el tráfico aéreo, los asuntos marítimos internacionales, las comunicaciones, los derechos de propiedad intelectual, las normas laborales- continúan con su funcionamiento diario absolutamente esencial. Así que cuando alguien dice "reforma de la ONU", es necesario preguntarle a qué parte de este sistema se refiere.

Se puede apostar con seguridad a que *no* se refieren a cambios en la Organización Marítima Internacional o en la Unión Postal Internacional. No, se refieren a asuntos relacionados con la sesgada naturaleza de la política internacional: los poderes y la composición del Consejo de Seguridad, el uso del veto, la eficacia de los sistemas de mantenimiento e imposición de la paz, la naturaleza privilegiada del Banco Mundial y del FMI. Éstos son los órganos que los reformistas desean ver cambiados, en la creencia de que las reformas propuestas por ellos convertirían la organización mundial en un organismo mejor y más equitativo, y por consiguiente, más capaz de abordar los inmensos problemas del siglo XXI. Esto es bastante razonable, al menos hasta que llegamos a la segunda cuestión, relacionada. ¿A qué se refiere exactamente la gente cuando habla de "reforma" de la ONU? Después de escuchar este debate durante más de una década, he llegado a la conclusión de que la palabra se usa para exigir cambios en tres niveles distintos, lo cual, naturalmente, provoca mucha confusión. Los lectores recordarán que tanto el senador estadounidense Jesse Helms como el Gobierno de India exigieron una reforma de Naciones Unidas durante toda la década de 1990; pero se referían a cosas completamente diferentes. Necesitamos distinguir entre ellas.

El primer nivel es muy sencillo, porque es el modelo del senador Helms. Limpiar los establos de Augías, eliminar la duplicación de trabajo de cuatro

organismos de Naciones Unidas en los campos de la alimentación y la agricultura mundiales y de cinco organizaciones de Naciones Unidas dedicadas a asuntos de mujeres y (especialmente) recortar los puestos muy bien pagados y no productivos de burócratas sentados en sus despachos a orillas del lago Ginebra. Sacudir de arriba abajo la ONU, reducir su tamaño y dejarla que se ocupe de cosas como el control del tráfico aéreo. Esta exigencia de más eficacia es muy razonable, y Kofi Annan y su equipo llevan años trabajando duramente para racionalizar la organización. El problema es que dichas reformas reductoras no ayudan realmente a la organización mundial a ayudar mejor al mundo. El segundo nivel de reforma de Naciones Unidas es el más prometedor, precisamente porque nos hace avanzar de manera práctica y no utópica. Consiste en un paquete de sugerencias procedentes de aquellos que llevan años trabajando dentro y en torno a Naciones Unidas. Lo que estas ideas tienen en común es que ninguna de ellas supone una enmienda de la Carta de la ONU propiamente dicha, la cual plantearía unos obstáculos formidables. Estas sugerencias piden, por ejemplo, mayores capacidades de inteligencia para el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas, de forma que éste conozca mejor las crisis inminentes; que los Estados miembros accedan a proporcionar fuerzas por adelantado, y formarlas en conjunto con las fuerzas de otros países, de manera que puedan responder con rapidez cuando una resolución del Consejo de Seguridad establezca la intervención en una terrible guerra civil o en un conflicto interfronterizo; o que los diversos organismos civiles que Naciones Unidas envíe a un "Estado fracasado" dispongan de un sistema de coordinación mejor. Se podrían enumerar otra docena de ideas, muchas de las cuales se están poniendo en práctica o al menos estudiando en este preciso momento. Lo importante es que todas estas reformas de segundo nivel se pueden poner en funcionamiento sin necesidad de modificar la Carta, siempre y cuando los Estados miembros se pongan de acuerdo y realicen los cambios necesarios.

El tercer y más alto nivel de reforma de la ONU implica de hecho alteraciones en la Carta original de 1945, algo que sólo se ha producido una vez (en la década de 1960, cuando el número de miembros temporales del Consejo de Seguridad aumentó de seis a 10). Se podría alegar que ésta es la maldición de una Constitución escrita. La Carta de Naciones Unidas no se puede enmendar a no ser que más de dos tercios de los miembros de la Asamblea General voten a favor y ninguna de las cinco potencias con derecho a veto se opongan. Para mí tiene sentido -ahora que el número de miembros de Naciones Unidas ha pasado de 50 a 191 desde 1945- el aumentar el tamaño del Consejo de Seguridad, pongamos a 23. Tiene sentido añadir países influyentes del sur, como India, Brasil y Suráfrica, a la lista de miembros permanentes con derecho a veto (no tiene sentido, a efectos prácticos, proponer que Francia y Reino Unido pierdan sus puestos, ya que ambos países vetarían la idea). Tiene sentido exigir que el Banco Mundial y el FMI establezcan una relación más estrecha con el resto de la familia de organismos de Naciones Unidas. Pero si alguna de las ideas de este nivel no consigue la mayoría de los dos tercios, o si se opone a ella uno

de los cinco países con derecho a veto, se vendrá abajo. Cualquier propuesta de reforma que no reconozca ese hecho contundente no tiene posibilidad de sobrevivir.

"Suavecito, suavecito, se caza al mono" era una de las frases preferidas del escritor británico Rudyard Kipling. Con ella quería decir que la paciencia, la astucia y la voluntad de probar diferentes métodos eran un modo mejor de alcanzar las metas de uno que el asalto puro y duro. Nuestro mundo de comienzos del siglo XXI necesita desesperadamente la organización que creó en 1945, y también necesita darle nueva vida. Mejorar las funciones y la legitimidad de la ONU es una necesidad que clama al cielo, y merece el respaldo de todas las naciones, grandes y pequeñas. Pero hay que hacerlo inteligentemente, y con el debido respeto al arte de lo posible. No se conseguirá mediante meros recortes helmsianos, pero se puede hacer mediante reformas sustanciales y de segundo nivel. Y cuando dichas reformas entren en vigor, es de esperar que podamos avanzar hacia cambios más sensibles en la propia estructura de Naciones Unidas. Hay muchas formas de cazar un mono.