

ARGENTINA, LA REFORMA DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ONU Y UNA PROPUESTA INTERESANTE

Por: Roberto Starke ()

El impacto de acontecimientos internacionales como la cuestión de Kosovo, los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, y la guerra en Irak, ha generado en la comunidad internacional la sensación de que la necesidad de encarar la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se ha vuelto una tarea urgente.

El desafío es bien complejo. Para algunos, como Thomas G. Weiss, es una ilusión. Weiss en un reciente artículo en *The Washington Quarterly* argumenta que la presencia y poder unilateral de los norteamericanos convierte en una quimera cualquier reforma del Consejo de Seguridad. “Con la excepción de la expansión de 11 a 15 miembros en 1965, los esfuerzos reformistas en el Consejo de Seguridad desde los inicios en 1945 se han probado repetidamente imposibles; hoy, el poder incontestable de Estados Unidos hace esos esfuerzos mucho más irrelevantes”(1) (la traducción es propia).

Desde hace más de una década, en el propio seno de la organización se creó el “Grupo Abierto de Trabajo” que se ha debatido en toda suerte de desacuerdos y frustraciones. Como si eso fuera poco, el mecanismo de “cerrojo” previsto en la propia Carta de la ONU, que para esto exige no sólo una decisión de la Asamblea General, con mayoría especial, sino también las ratificaciones parlamentarias de los cinco países que son Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad, sugiere que la empresa no es de corto aliento.

La posición argentina

En la Argentina el tema se ha reducido a una discusión entre especialistas e iniciados. Los sucesivos gobiernos se han debatido en una serie de indecisiones, pocos de ellos con una respuesta adecuada y por ende hemos carecido de una política. Es más, recientemente algunos analistas de renombre han propuesto siquiera ocuparse del tema dado que la Argentina no tiene credenciales ni envergadura para introducirse en una discusión de este tipo y por lo tanto debe abstenerse de participar en esta disputa (2)

La visión de otros analistas es que hay ciertos y determinados intereses que deben preservarse en el mediano y largo plazo y que nuestro país, pese a las vicisitudes e infortunios por los que atraviese, debe hacer oír su voz, aunque ella suene un tanto ronca y gastada.

En un reciente artículo en una revista de actualidad, Juan Gabriel Tokatlian, nos dice que la definición de la identidad internacional de nuestro país, y de países como el nuestro, pasa por “distinguir, con cierta precisión, el tipo de equilibrio de poder interestatal predominante y su vínculo con el foro principal de la diplomacia multilateral.”(3) En buen romance: qué ubicación tendremos frente a la controversia que los Estados Unidos mantienen con las Naciones Unidas en la definición de su perfil en el escenario multilateral.

Debemos tener en cuenta que gran parte de nuestra política exterior está definida en función de lo que hace o deja de hacer nuestro vecino Brasil. La discusión en torno a nuestro rol en los organismos internacionales, fundamentalmente las Naciones Unidas, no constituye una excepción. Por el contrario, se está convirtiendo en la regla.

Está meridianamente claro que Brasil pretende para sí un asiento “permanente” en el Consejo de Seguridad de la ONU, lo que -de producirse- modificaría la “alternancia” tradicional que ha existido siempre entre Argentina y Brasil en lo que a presencia de ambos países como Miembros No Permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU se refiere y conferiría a Brasil una posición de preeminencia nada menos que en la agenda más delicada del mundo, la que tiene que ver con la paz y seguridad internacionales. Por ello, desde hace años ya, Brasil está en abierta “campana”, buscando incansablemente sumar apoyos, dentro y fuera de la región. Algunos consideran que esta posición es algo que Brasil merece de por sí, por su influencia y su peso regional e internacional. El capital político internacional de Brasil está fuera de discusión. Lo que no hemos discutido y hay que hacerlo, regionalmente, es qué grado de obligaciones implica este peso regional y hasta dónde llegan sus responsabilidades.(*)

La Argentina, en cambio, adoptó, en general, una posición de “silencio”, basada presumiblemente en la conveniencia de no tener un conflicto innecesario con Brasil (4) Ante ese silencio, muchos de los países de la región asumen que el endoso a la pretensión brasilera, ante la pasividad argentina que sugiere desinterés, no tiene demasiado costo.

Las consecuencias de ceder espacios

Lo que está en juego es sumamente trascendente. El diálogo constante con los Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad que supone el ingreso al “Club” de los Permanentes genera numerosas oportunidades de estar en medio de un constante “quid pro quo”, que no está obviamente al alcance de quienes tan solo acceden, de tanto en tanto, al organismo.

El segundo viaje del Presidente argentino a España ha sido interpretado por algunos observadores como una oportuna visita que, en alguna medida al menos, intentó neutralizar el movimiento previo de Brasil, que luego de una cumbre bilateral, también presidencial, aparentó haber logrado nada menos que el endoso de nuestra Madre Patria a la pretensión brasileña de obtener un sitio permanente en el Consejo de Seguridad. Lo que ahora pareciera que no ha sido tan así.

Argentina y Brasil tienen intereses contrapuestos en esta cuestión. Mas allá de las coincidencias retóricas, y de la gentileza recíproca de “decidir” que, en adelante, cada delegación que se sienta en el Consejo de Seguridad incluirá un representante del respectivo país hermano, lo cierto es que los dos países tienen una visión, en esto, diferente. Argentina considera que hay una oportunidad para que el eventual asiento permanente se asigne -regionalmente- al Mercosur y, por ende, sea cubierto por una rotación igualitaria entre ambos países. Se asegura así la representación geográfica equitativa que propugna la misma Carta de la ONU. Brasil, por su parte, cree que reúne las condiciones necesarias y suficientes en la comunidad internacional como para pretender ese asiento para sí, con total prescindencia de la región.

Una propuesta refrescante

Hace pocos meses la Revista de la Universidad de Florida, en los Estados Unidos (Florida Journal of International Law) incluyó una interesante “Carta Abierta” al Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, escrita por Craig Hammer, un estudiante de su Facultad de Derecho. Ella se refiere a la posible reforma del Consejo de Seguridad. (Vol. XV, N° 2, 2002, Págs. 261 y sts.). Por su mérito me referiré a su visión.

Para Hammer, la actual estructura del Consejo de Seguridad no es satisfactoria. Sobretodo porque es elitista y no refleja la realidad del mundo actual, a lo que Hammer agrega lo que entiende es una cuestión de falta de representatividad.

Reconociendo la diversidad de propuestas y proyectos de reforma que hoy están sobre la mesa -entre ellas, las de Noruega, Alemania, Italia, Kenia, Austria, Brasil, Malasia, Polonia, México, Andorra, Cuba, Senegal, Egipto, Ucrania, Turquía, Australia, Algeria y Rusia, así como la existencia de intereses nacionales competitivos- Hammer se anima a formular sus propias propuestas, de corto y largo plazo.

La primera consiste en elevar el número de Miembros del Consejo de quince a veinte (5). Los actuales Miembros Permanentes (Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, China y Rusia) permanecerían como tales, con sus respectivos derechos de veto, sin cambio alguno. Habría además diez Miembros Semi-Permanentes, con derecho de veto, que rotarían cada dos años las cinco bancas que les serían asignadas. Estos nuevos asientos se asignarían a lo que Hammer llama “potencias medianas”. Esto es, a la Argentina, Brasil, Canadá, Egipto, Alemania, India, Japón, México, Nigeria, Pakistán, Corea del Sur, Sudáfrica y Ucrania. Curiosamente, el autor dice que seleccionó a estos países sobre la base de los “criterios” de Celso Amorín, el actual Canciller del Brasil. Los otros cinco asientos seguirían siendo rotados, como hasta ahora, entre los llamados Miembros No Permanentes del Consejo de Seguridad. Para él, esta es la fórmula de la representatividad. Étnica y culturalmente. Lo que permitiría, dice, forjar un espíritu de cooperación más amplio que el actual.

La segunda, de largo aliento, supone culminar eliminando el derecho de veto y los asientos permanentes. Parece un tanto utópico. Pero depende, supongo, del plazo en que Hammer esté pensando. Y de la evolución de las cosas. Alguna vez, quizás. Pero no pronto, seguramente. De allí que prefiramos su propuesta de corto plazo. Por factible, siempre que los Estados Miembros que componen la ONU hayan previamente coincidido en que habrá reforma. Lo que, mirando hacia los que ocupan asientos permanentes en el Consejo de Seguridad, por el momento es posible, pero todavía remoto (6)

Mirando al futuro

La Argentina, en esta delicada cuestión, necesita definir -urgentemente- consensos públicos. Una vez que ellos

se logren, ojalá que “transversalmente”, será necesario fijar los objetivos nacionales y, luego, se deberá actuar en consecuencia, dentro de una estrategia coherente.

Hasta ahora, esto no parece haber ocurrido. Las consecuencias futuras, claro está, pueden ser duras. No solo para nosotros. También para nuestra posteridad. Por esta razón es que nos parece que el debate sobre el tema merece profundizarse. El estudiante Hammer nos brinda una interesante oportunidad de revitalizar el debate y actualizar nuestra posición.

Notas

1. Thomas G Weiss; “The Illusion of UN Security Council Reform”, 26,4 The Washington Quarterly 147 (2003).
2. “El umbral de la sensatez”; Vicente Palermo y Myriam Saraiva, Revista Debate, 23 de enero de 2004.
3. Juan Gabriel Tokatlian; “La identidad internacional de la Argentina”, Revista Debate, 27 de febrero de 2004.
4. En este sentido, vale la pena leer la carta de lectores enviada por el Representante Permanente de la Argentina ante las Naciones Unidas del pasado 20 de marzo en respuesta a un editorial del diario La Nación; especialmente el noveno párrafo dedicado a la relación bilateral entre Brasil y Argentina. “Naciones Unidas”, Diario La Nación, 20 de marzo de 2004, Sección Correo de Lectores.
5. Recordamos que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas tenía, originariamente, sólo 11 Miembros. En 1965, el número fue elevado a los actuales 15 Miembros. Como es evidente, a medida que se aumenta el número de Miembros es posible que se aumente la representatividad, pero seguramente también disminuya, correlativamente, la eficiencia operativa del organismo a cargo de la paz y seguridad internacionales.
6. David Malone: “The Security Council in the Post-Cold War era: a study in the creative interpretation of the UN Charter”, 35,2 New York University Journal of International Law and Politics 487 (2003).

Profesor de Teoría del Estado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, profesor de Teoría del Desarrollo de la Universidad del CEMA y profesor del Master de Comunicación en las Organizaciones de la Universidad Austral.