

Consenso y Riesgo Los desafíos para el nuevo Secretario General de la ONU

Gelson Fonseca
*Cónsul de Brasil en España y
ex Representante Permanente de Brasil en la ONU (1999-2003)*

El diplomático sur coreano Ban Ki-moon asumió la Secretaría General de las Naciones Unidas el 1 de enero de 2007. Su antecesor, Kofi Annan, ha marcado, sin duda, una fuerte impronta en las relaciones internacionales contemporáneas. No es casual que ya haya merecido la atención de dos biógrafos.¹ El mandato de Annan coincidió con un período de importante expansión de las actividades de la ONU, especialmente en lo que respecta a temas de paz y seguridad. De hecho, la Organización, en los últimos años, además de trabajar con los mecanismos tradicionales de solución de conflictos, pasó a hacer construcción de la nación (Nation Building) con el fin de poner en pie Estados e instituciones públicas, por ejemplo en Timor Oriental y en Kosovo. Pese a las críticas, Annan ganó el Premio Nobel de la Paz en 2001.

Pero no todo son éxitos en la historia de su gestión. El prestigio de la Organización sufrió con la actitud estadounidense hacia Irak entre 2002 y 2003 y con la dificultad para manejar varias crisis africanas, como la de la República Democrática del Congo o la de Sierra Leona. En otro plano, las críticas a la gestión del programa "oil for food", también vinculado a Irak, afectaron a la autoridad del Secretariado.

Aún así, en un balance preliminar, Kofi Annan habrá sido, con Dag Hammarskjöld, el Secretario General que proyecta de manera más fuerte lo que es la ONU, sus inmensas posibilidades de contribuir a la paz y sus claras limitaciones, como si para la demanda de sus servicios nunca hubiese suficiente oferta.² No se puede negar que Annan tuvo no sólo la virtud de reconocer esos límites e intentar superarlos sino también la disposición de enfrentarse con algunas potencias para defender lo que consideraba los intereses de la comunidad internacional. En otras palabras, no ignoró las demandas en muchas áreas. Al contrario, buscó el mandato para adecuar la oferta de la ONU a esa demanda, pero no siempre logró éxito en su intento. No obstante, no puede ser acusado de negligencia o de falta de coraje.

¿Cuál sería el papel del nuevo Secretario General para atenuar esa distancia entre demanda y oferta, entre esperanza y frustración?

La actuación del Secretario General tiene, en cualquier momento, límites y condicionantes bien determinados. Su labor se basa en una agenda establecida por

¹ James Traub, *Best Intentions*, Farrar, Straus y Giroux, Nueva York, 2006, y Stanley Meiesler, *Kofi Annan*, Wiley, New Jersey, 2007.

² La observación de Courtney Smith refleja esa actitud, cuando dice. "many preliminary assessments place him (Kofi Annan) as one of the most, if not the most, effective secretaries-general, on a par with or exceeding the role expansion that occurred under Hammaraskjöld", en *Politics and Processes at the United Nations*, Lynne Rienner, Boulder, 2006, p. 98.

las varias instancias de decisión de la Organización y toca todos los temas del universo de las relaciones internacionales. En el *capítulo de la paz*, hay 18 operaciones en ejecución, que movilizan más de 75 mil militares, operaciones de dimensiones y retos muy diferenciados. Construir condiciones de gobernabilidad en Haití o ayudar a estabilizar la situación en Oriente Medio son ejemplos de la variedad de funciones que pueden tener las operaciones.³ Hay que atender demandas contradictorias y la historia reciente de Irak lo demuestra. Algo similar puede decirse de Darfur.⁴ Además de las operaciones específicas, la Organización tiene mandatos para fortalecer la cooperación contra el terrorismo, lo que es reconocidamente complejo. Los esfuerzos por el desarme están prácticamente paralizados y la última conferencia de revisión del TNP reveló un triste fracaso. El comercio ilícito de armas pequeñas sigue creciendo y es casi imposible avanzar en sólidas instituciones de cooperación para eliminarlo.

En el aspecto social y económico, falta mucho para que se cumplan las expectativas generadas por las conferencias globales de la década de los 90 y que, de alguna manera, están resumidas en los Objetivos del Milenio. Hubo en tiempos recientes movimientos interesantes, como la creación del Fondo para la SIDA o la Iniciativa contra el hambre y la pobreza. Pero el sentimiento de los países en desarrollo respecto a las Naciones Unidas como foro para avanzar sus causas es de nítida frustración. Y no por falta de documentos declaratorios de contenido progresista sino por carencia de voluntad política para concretar los objetivos y metas establecidos por consenso.

La reforma institucional que Kofi Annan propuso en 2005 resultó, en alguna medida, un avance. Entre los resultados concretos, puede mencionarse la creación de un nuevo Consejo de Derechos Humanos, que se espera pueda superar las limitaciones de la Comisión anterior, aunque sus primeros pasos no parecen dar razón a los más optimistas.⁵ La Comisión de Construcción de la Paz tiene objetivos fundamentales si pensamos en los conflictos contemporáneos pero, ¿dispondrá de medios para realizarlos?⁶ Más importante, uno de los temas cruciales, la reforma del Consejo de Seguridad con la posibilidad de ingreso de nuevos miembros permanentes, decisiva para reforzar la legitimidad para la ONU, no ha prosperado hasta el momento.

Por otra parte, tenemos una ONU más compleja, con más presencia de las ONGs, de la sociedad civil, en parte gracias a actitud positiva de Kofi Annan, que buscó comprender que las Naciones Unidas deberían ir más allá de los Estados. Pero la demanda de participación social es creciente.

Atender a lo que requiere la agenda establecida es la primera obligación del Secretario General. Pero, de acuerdo a las propias normas de la Carta, él tiene siempre algún margen de maniobra institucional. Puede proponer temas, empujar decisiones, expresar posiciones políticas, construir puentes, negociar soluciones. Su

³ Para una información completa sobre la situación v <http://www.un.org/Dpts/dpko/dpko/ppnm.pdf>

⁴ Para mostrar las dificultades de las operaciones de paz, siempre se menciona que su presupuesto anual es menor que la de la policía de Nueva York.

⁵ Ver Jessica Almqvist y Felipe Gómez Isa (Eds.), *El Consejo de Derechos Humanos: Oportunidades y Desafíos*, Instituto de Derechos Humanos- Universidad de Deusto, Bilbao, 2006. Hay versión en inglés: *The Human Rights Council: Challenges and Opportunities*, FRIDE, Madrid, 2006. www.fride.org

⁶ Ver una selección de documentos sobre la Peace Building Commission en www.fride.org área de Paz, Seguridad y Derechos Humanos.

mandato no lo convierte en un funcionario subalterno de los Estados. Así, en función sus inclinaciones y sensibilidad, el Secretario General podrá elegir temas en los que va a poner más énfasis, sugerir caminos, ejercer un verdadero liderazgo. Annan se concentró en temas de operaciones de paz y fue osado cuando, por ejemplo cuando propuso que se discutiera la difícil cuestión de la intervención humanitaria. También se expuso políticamente cuando criticó como "ilegal" la intervención estadounidense en Irak en 2003.

Pero el margen de maniobra del Secretario está también condicionado por el "mundo exterior", por lo que efectivamente quieren los Estados miembros. El Secretario General es un "jefe de ejecutivo" que no tiene un partido apoyándolo continuamente. Imaginémos a un Presidente José L. Rodríguez Zapatero sin el PSOE o a un Tony Blair sin el Labor Party, que tuvieran que no solamente recibir mandatos de los "parlamentarios", algunos basados en frágiles consensos, sino que a la vez que ser líderes en el sentido de organizar, dictar límites a lo que Estados proponen y estimular cuestiones en ciertas direcciones. En un mundo ideal, a partir del consenso entre los Estados, se establecería naturalmente afinidad entre la demanda de los miembros y las respuestas del Secretario General. Y a él le cabría reforzar la afinidad, al hacer efectiva y operacional la voluntad de los Estados (que son los que finalmente comandan la Organización). Kofi Annan posiblemente haya tenido esos momentos en los primeros años de su mandato.

Ahora, la situación es más compleja. ¿Qué quieren los Estados de Ban Ki-moon? La respuesta no es sencilla. Podríamos empezar por el supuesto de que persista la negativa actitud de los Estados Unidos respecto a una gran variedad de temas multilaterales. Además, entre grupos de filiación cultural diferente, hay controversias sobre temas de valores que, de cierto modo, limitan la influencia de la Organización en áreas en las que su contribución fue notable, como el campo de los derechos humanos. Las dificultades de sacar adelante algunas operaciones de paz revelan que están reguladas más bien por intereses estratégicos limitados y no por la idea central de que la paz es indivisible y tarea de la comunidad internacional como tal. En el mundo de la economía, la regla es la competición y no la cooperación, lo que hace difícil a las Naciones Unidas ubicarse de forma útil.

En ese complejo panorama, observamos que la Unión Europea tiene una reserva significativa de capital diplomático en varias áreas, sostenida por una histórica fidelidad al multilateralismo. Puede actuar aún más fuertemente en la promoción de los derechos humanos o para perfeccionar los mecanismos de cooperación internacional. Por otra parte, la Unión Europea está dividida en cuestiones cruciales, como la reforma del Consejo de Seguridad o las proposiciones para avanzar el desarme. Pero, como a la vez tiene relaciones estratégicas con los Estados Unidos, su contribución central sería la de buscar reincorporar plenamente a Washington en las corrientes centrales del multilateralismo. Esto es un desafío amplio para la UE y sus miembros, que involucra desde las cuestiones de medio ambiente hasta las de desarme. Es también un desafío difícil pero esencial. Las Naciones Unidas serán más fuertes y más legítimas si la principal potencia mundial tuviera otra actitud en relación a la vida multilateral.

En resumen, los problemas de la ONU tienen una dimensión institucional pero están centrados en el consenso político débil que afecta, negativamente, a muchas de las áreas en las que la institución actúa. La pregunta clave ahora es si el

comienzo del mandato de un nuevo Secretario General puede afectar de manera positiva la construcción de consensos.

Como el Secretario General no es un funcionario subalterno de los Estados, es posible preguntarse no sólo qué quieren los Estados de Ki-moon, sino también lo que quiere Ki-moon de los Estados y del sistema de la ONU. Eso lleva finalmente al crucial desafío a que deberá enfrentarse el nuevo funcionario. Como testimonio personal, lo conocí en 2001 cuando era jefe de gabinete del entonces Presidente de la Asamblea General. Tiene claras virtudes de diplomático, especialmente la atención a sus interlocutores y su disposición a buscar puntos de conciliación. Tendrá que usarlas plenamente y creo que su trabajo deberá ser esencialmente político y tal vez discreto. Estará centrado en recomponer consensos, condición esencial para que una institución multilateral opere. Así, menos que nuevas iniciativas, como permitieron la fase optimista de la Posguerra Fría, hay que buscar oportunidades en la agenda establecida, que no es ni sencilla ni limitada, aquellos puntos en los que es posible un reacomodamiento político de los Miembros. Si la sensibilidad de Ban Ki-moon alcanza a detectarlos y a actuar en consecuencia, el prestigio de la Organización ganará, con certeza. Pero no es una tarea sencilla. En verdad, aquellos puntos no emergen naturalmente y, para llevar adelante la tarea de "búsqueda de consensos", el Secretario General siempre tendrá que caminar con habilidad y precaución, delante del desafío permanente de encontrar el recto camino en un grupo de Estados que tiende a la división.

De hecho, como caracterizó con propiedad Paul Kennedy en su reciente libro sobre Naciones Unidas: "Se ha convertido en un lugar común, al menos en círculos liberales occidentales y de países en desarrollo que el Secretario General debe representar la opinión mundial y hablar de las preocupaciones del mundo, especialmente de aquellas que afectan a los miembros más débiles y las sociedades más desestructuradas. Ser un ejecutor exitoso de los deseos de las Grandes Potencias no sería apreciado por los países en desarrollo más pequeños, y centrarse demasiado en problemas de seguridad podría ocasionar la crítica que el Secretario General está poniendo la justicia social en el cuarto de atrás".⁷ Lo que dice Kennedy es una perfecta caracterización general de los retos que enfrentará Ban Ki-moon,

Es difícil evaluar los primeros días de su mandato. No se conocen aún los rumbos más políticos de su actuación, no se sabe de que manera buscará la recomposición de los consensos y como trabajará los temas "duros", como la reforma del Consejo de Seguridad o las dificultades en las negociaciones sobre la proliferación nuclear o el cambio climático. En el terreno burocrático, hay innovaciones interesantes, como el nombramiento de una latino-americana para una función importante en el área administrativa de la Secretaría. Pero hay también dificultades.

Una de las primeras ideas del Secretario General fue dividir el departamento que trata de operaciones de paz y cambiar el rango del jefe del área de desarme. Las medidas pueden o no ser buenas del ángulo de la vida de la burocracia, pero Ban Ki-moon fue muy criticado por no haber consultado a los Estados antes de proponerlas. Se caracterizó, en los periódicos, que se había desencadenado una

⁷ Paul Kennedy, *The Parliament of Men*, Allen Lane, Londres, 2006, p. 60.

verdadera "batalla" entre el Secretario General y los Estados.⁸ En verdad, cada pieza del ajedrez burocrático de Naciones Unidas incorpora una historia política y un equilibrio de intereses. Introducir cambios, inclusive secundarios, no es fácil y cada propuesta será inevitablemente transformada en una prueba de las habilidades políticas del nuevo alto funcionario y de los límites del espacio que los Estados le conceden para actuar. Parece que aprendió rápidamente las lecciones, como registra un agudo observador de la vida de la Organización, Ed Luck: "Retrospectivamente fue quizá más un problema de presentación que de sustancia. Es un buen signo que cuánto más se explica más gente está satisfecha".⁹ La conclusión es que Ban Ki-Moon quiere innovar en áreas delicadas, como desarme y mantenimiento de la paz, y en pocos días ha aprendido a navegar por los caminos complicados de las negociaciones burocráticas. Son buenos augurios, pero aún insuficientes para hacer predicciones más claras sobre cómo será su mandato.

⁸ Warren Hoge, "UN Chief returns to headquarters, where battles await him", *The New York Times*, 6 de febrero, 2007.

⁹ Mark Turner, "UN Chief proposes ambitious overhaul", *Financial Times*, 17 de febrero, 2007. La observación de Luck es confirmada por declaraciones de varios embajadores, como Gerard Panfzelter, de Austria, que dice que "After the inicial criticism, he started intensive consultations, which seems to have ed to a broad political support from the General Assembly..." O el embajador argentino, César Mayoral, "There is no more rebellion, everybody is happy today...": Las declaraciones están en el artículo de Warren Hoge, "U.N. Chief is assuaging doubts about leadership", *The New York Times*, 18 de febrero, 2007.

Los puntos de vista expresados por los autores de los documentos publicados en este sitio Web no reflejan necesariamente la opinión de FRIDE. Si desea expresar cualquier comentario en relación con los artículos o hacernos cualquier sugerencia, envíenos un correo electrónico a comments@fride.org.

Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior
C/ Goya 5 – 7, Pasaje 2º. 28001 MADRID. Tel. +34 91 244 47 40 Fax +34 91 244 47 41 e-mail: fride@fride.org
www.fride.org