

Reformar la ONU

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) adolece de fallos en su estructura. Por ello ha cosechado serios fracasos. Lo lógico sería reformarla¹. Es lo que ha propuesto Kofi Annan, su secretario general. Paradójicamente, los más críticos con la Organización podrían ser también los que más se opongan a la reforma. Quienes fundaron la ONU, en octubre de 1945, tras seis millones y medio de judíos exterminados en los campos de concentración, dos bombas atómicas lanzadas sobre poblaciones civiles y más de 100 millones de muertos en las dos guerras mundiales del siglo, estaban convencidos de que necesitaban un organismo multinacional capaz de poner freno a la barbarie. Hoy se sigue muriendo injusta y masivamente. Y no será la acción unilateral de los Estados –ni siquiera la de la primera superpotencia– la que consiga detener esta hecatombe. Sólo una actuación conjunta de todos ellos –con las dificultades que implica tal empresa– tiene alguna posibilidad de conseguirlo.

¹ Cfr. Razón y fe, «¿Es necesaria la ONU?», noviembre 2003, t. 248, 235-240.

«El sistema no funciona como debiera»

La ONU parece condenada a elegir entre la irrelevancia o quedar supeditada a la ley del más fuerte. Un ejemplo reciente (agosto de 2003): la «bienvenida» –no «aprobación», ¡matiz!–, votada por el Consejo de Seguridad a favor del gobierno provisional de Bagdad, impuesto por las fuerzas de ocupación que invadieron Irak al margen del mismo Consejo de Seguridad. Aquella decisión abrió la puerta de Irak a 300 funcionarios del organismo internacional, pero por poco tiempo: hasta que se produjo el sangriento atentado que forzó su retirada. Descrédito, escarnio y masacre. Imposible continuar así.

Irak pudo ser la gota que colmó el vaso y decidió a K. Annan a preparar un plan de reforma. Sin embargo la idea de reforma es casi tan antigua como la misma ONU. Durante los largos años de la Guerra Fría –por tanto, desde poco después de su creación– el Consejo de Seguridad quedó paralizado por el veto continuo de la URSS a muchas de sus decisiones. Por su parte, EE UU vetó numerosas sanciones contra Israel. A finales de los ochenta y primeros de los noventa, los secretarios generales Javier Pérez de Cuéllar y Butros Butros-Gali presentaron, sin éxito, sendos proyectos de reforma. Poco después se produjeron los dramáticos y vergonzosos fracasos de la ONU ante el genocidio de Ruanda y la matanza de Srebrenica (Bosnia) por inhibición del Consejo de Seguridad, que no fijó a los «casco azul» una línea de acción clara ni les proporcionó los medios adecuados. Según el informe de la auditoría encargada por la misma ONU a M. Brahimi, *«lo que más perjudicó a la credibilidad y al estatus de las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU durante los años 90 fue la reticencia de la Organización a la hora de distinguir entre víctimas y agresores»*. El juego de las grandes potencias y los malabarismos que intentaban mantener una imposible neutralidad entre las partes condenaron a las fuerzas de la ONU al papel de meros espectadores, un papel que, a simple vista, puede confundirse con el de cómplices de las masacres.

Añádense los graves problemas de organización y gestión que origina la complejidad de la estructura y las normas que rigen la ONU. Son conocidas desde hace tiempo sus disfuncionalidades en la gestión del personal y en las fórmulas de financiación de las diversas actividades. Por si todo ello fuera poco, la ONU termina siempre cargando, por el

simple hecho de que nadie más puede llevarlas a cabo, con tareas para las que no está preparada.

En 1997, poco después de acceder a la secretaría general, K. Annan hizo ya, con escaso éxito, su primer intento de reforma. Ahora vuelve a la carga porque está convencido de que «*el sistema no funciona como debiera*». A los fallos del pasado, se han añadido otros más recientes, que los detractores del actual secretario se los imputan a él personalmente, como la corrupción en torno al programa «*Petróleo por alimentos*», y los abusos sexuales cometidos por los soldados de la ONU, principalmente en el Congo. El principal fallo del citado programa, según *The New York Times*, fue el flagrante contrabando de petróleo irakí y otros productos a través de las fronteras jordana, siria y turca, contrabando conocido por los miembros del Consejo de Seguridad, los verdaderos responsables de controlar dicho programa. Pero prefirieron cerrar los ojos. Según el informe de la comisión Volker, el secretario general no estuvo implicado en la corrupción fomentada por una firma suiza, pero sí su hijo Kojo.

En cuanto a los abusos sexuales, para no caer en el error de emplear dos varas de medir, habría que comparar esos comportamientos con los de otros soldados que sirven bajo bandera nacional en operaciones multinacionales. De hecho, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU ya ha tomado medidas de un rigor sin precedentes contra los últimos abusos (esta clase de noticias apenas llegan a la opinión). A tal respecto, conviene recordar que la ONU carece de ejército propio y que su capacidad de aplicar sanciones está muy mediatizada por los gobiernos que colaboran en sus misiones multilaterales.

Los medios necesarios

Hay que tener en cuenta, por otra parte, que la ONU padece una crónica penuria de medios. Los Estados miembros no la dotan de los medios necesarios, muchos de ellos a causa de su propia pobreza extrema, otros por voluntad de mantener sometida a la ONU, incluso por puro chantaje (en los años 90, las contribuciones atrasadas de los EE UU llegaron a alcanzar los 1,7 millones de dólares). Actualmente, la principal aportación de fondos proviene de la UE.

Cabría preguntarse, por ello, si buena parte de los defectos y carencias de la ONU no tienen su origen en la falta de compromiso de los Estados. Pero, al tratarse de una responsabilidad compartida, nadie se siente realmente responsable de semejante situación. Al parecer, quienes visitan la sede central de Nueva York, a orillas del East River, descubren con estupor unas oficinas más propias de un país tercermundista que de la suprema autoridad mundial.

A juicio de no pocos expertos, la ONU y su personal llevan a cabo una tarea enorme, habida cuenta del reducido presupuesto que manejan: 1.500 millones de dólares como presupuesto anual, más 2.000 millones para las operaciones de mantenimiento de la paz; en total una suma equivalente a la mitad del presupuesto anual de defensa de los Países Bajos. Los fabulosos sueldos de sus funcionarios no pasan de ser pura leyenda; por algo el 80% de las operaciones de paz las llevan a cabo unidades militares procedentes de países pobres.

Son también responsabilidad de la ONU la celebración de **Cumbres** periódicas, la preparación de **Tratados y Convenios** (de No Proliferación Nuclear, Medio Ambiente, etc.) así como ciertas instituciones especializadas: **Cortes internacionales y Tribunales específicos**. Un ejemplo: a primeros de abril pasado, se conseguía por fin poner en marcha el juicio contra los Jemeres Rojos (acusados de 1,7 millones de asesinatos), un juicio que se ha retrasado durante 25 años por falta de fondos.

La ONU ante la opinión mundial

El secretario general calificó en su momento de «*ilegal*» la segunda guerra de Irak y posteriormente censuró las operaciones militares desplegadas durante semanas enteras por las fuerzas de ocupación en medio de la población civil de Faluya. Es de temer que ambas iniciativas tengan —si es que no lo están teniendo ya— un alto coste para el proyecto de reforma de la ONU. Según Hans Blix, el conocido inspector del arsenal armamentístico de S. Husein por parte de la ONU, «*somos testigos de una campaña de descrédito de enorme intensidad y a gran escala*»².

² Por cierto, en este asunto de las armas del dictador irakí, la ONU fue mucho más eficaz que la CIA norteamericana, que recientemente ha reconocido haberse «equivocado» por completo.

Sin embargo, a pesar de esta campaña a gran escala, la ONU goza de un prestigio ante la opinión mundial que para sí quisieran la inmensa mayoría de los partidos y gobiernos democráticos. Según un sondeo llevado a cabo por la BBC el pasado mes de marzo entre 23.500 personas de 23 países, un 64% considera «*muy positivo*» que este organismo tenga más capacidad de intervención en los asuntos mundiales, frente a un 19% que se declara en contra. Especialmente entusiastas de la ONU se mostraban los alemanes (87%), los españoles (78%) y los indonesios (77%). Un porcentaje aún mayor, a escala global (el 69%), quiere que la ONU se democratice y amplíe el número de miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Esta propuesta recibe el respaldo de la opinión pública de Estados Unidos, Reino Unido y Francia, tres de los cinco actuales miembros permanentes de dicho Consejo. El 58% de los encuestados es incluso partidario de que el Consejo de Seguridad pueda anular el veto de cualquiera de sus miembros permanentes. Este «veto al veto» era apoyado incluso por estadounidenses y británicos, aunque en mucha menor medida por chinos (48%) y franceses (44%). En cambio, el 46% de los rusos se oponía a que su país pierda esa prerrogativa.

Estas cifras parecen dar a entender que, a pesar de sus deficiencias, la ONU sigue encarnando un referente de legitimidad a la vez que el gran sueño de la humanidad de autogobernarse como una comunidad de naciones. En España, según el Eurobarómetro 2002, sólo un 24% de la población confiaba en los partidos políticos, mientras que el nivel de confianza en la ONU alcanzaba hasta el 58%.

Manifiestamente, los pueblos ven con buenos ojos la misión que se le ha confiado a la ONU. Pero no van a ser los pueblos quienes decidan un reforzamiento de esta organización, sino los Estados y sus respectivos gobiernos, los cuales tienen una visión más unilateral y cortoplacista de los problemas.

Principales reformas

La reforma, inspirada en las propuestas de un grupo de 250 expertos en desarrollo y en las sugerencias de un «grupo de sabios» (antiguos gobernantes y embajadores de diversos países), fue presentada oficialmente por el K. Annan el 21 de marzo pasado y se someterá a

debate, enmienda y votación en la próxima Asamblea General del mes de septiembre. Para su aprobación, necesitará las dos terceras partes de los votos de los 191 Estados miembros. Pero la votación final no se hará «a la carta» —algo inviable en la práctica—, sino que será necesario aceptar o rechazar la reforma en su totalidad.

Cuatro son los polos en torno a los cuales se centran las 101 recomendaciones (escogidas como «*posibles y vitales*»): seguridad, desarrollo, derechos humanos y estructura interna. En opinión del secretario general, los tres primeros polos son inseparables porque «*no hay desarrollo sin seguridad, ni seguridad sin desarrollo, y ninguna de las dos sin el respeto a los derechos humanos*». El doble mensaje de esta manera de presentar los temas parece claro: por una parte, que los países en vías de desarrollo no pueden esperar concesiones del mundo rico si no se comprometen a atajar el terrorismo; y, por otra, que la búsqueda de seguridad sin un justo reparto de los beneficios de la globalización no puede ser eficaz a la larga. De ahí que, por ejemplo, se proponga también la vuelta —para el año 2015— al 0,7% de ayuda al desarrollo, una norma abandonada por la práctica totalidad de los países ricos.

La **Comisión de Derechos Humanos**, sumergida en una gravísima crisis de prestigio, experimentaría un cambio considerable en su composición y en sus métodos. Según la ONG, Human Rights Watch, este organismo ha ido acentuando la «*solidaridad entre violadores*» de los derechos objeto de su supuesta protección, de tal manera que nunca ha conseguido condenar, por ejemplo, a China o Zimbabue. A principios de abril pasado, lo reconocía abiertamente K. Annan ante los miembros de la misma Comisión, entre los que se encuentran países como Rusia, Libia, Sudán o Zimbabue): «*Hemos llegado a un punto en el que la decreciente credibilidad de la Comisión representa una sombra para la reputación de toda la Organización*». En adelante, se reduciría el número de sus miembros, éstos deberían ser votados por los dos tercios de la Asamblea General entre los Estados más implicados en la lucha por los derechos humanos. Se les exigiría, como mínimo, el haber ratificado los tratados de derechos humanos (esta cláusula impediría a los EE UU formar parte de ella). Y debería poder reunirse siempre que fuera necesario, en lugar de las actuales seis semanas anuales. Sin embargo, el proyecto de reforma no contempla pedir colaboración en esta materia a investigadores independientes, que podrían aportar una información más cercana y libre.

En el capítulo de la **seguridad**, el plan de reforma pide que, para 2006, se consensue una **definición de terrorismo**. No será fácil, ya que unos insisten en que no debe considerarse como tal la resistencia violenta a la ocupación; otros catalogan como terrorismo las operaciones de las fuerzas armadas de un Estado contra la población civil. Al mismo tiempo, no se debería invocar la «guerra contra el terrorismo» para justificar violaciones de los derechos humanos.

Otro tema candente será el de los **criterios para autorizar el empleo de la fuerza**: se presentan como tales la existencia de una amenaza seria, la utilización de la fuerza como último recurso, su proporcionalidad con la amenaza y la consideración de las consecuencias previsibles de la guerra. Siempre y únicamente en el contexto multilateral de la ONU. Asimismo, las potencias atómicas deberían iniciar procesos de reducción de sus propios arsenales nucleares, de manera que puedan disfrutar de la legitimidad necesaria a la hora de exigir a otros la renuncia a sus proyectos en este terreno.

En lo relativo a la estructura interna, para dar respuesta a la nueva situación político-demográfica del siglo XXI, el **Consejo de Seguridad** pasaría de los 15 miembros actuales a 24. Se trataría de conceder un papel más importante a los países más poblados de los cinco continentes: Alemania y Japón se perfilan como sólidos candidatos a convertirse en miembros permanentes. Brasil e India pugnan también por conseguir este mismo rango, pero deberían negociar mucho con sus vecinos y con otros países que tienen ambiciones, como Sudáfrica, México, Egipto o Nigeria. Según declaraciones recientes, los nuevos candidatos reclaman el mismo derecho a veto que los cinco actualmente permanentes. Pero más capacidad de veto significaría, con toda seguridad, mayor paralización.

¿Qué probabilidades de éxito?

La lista de graves problemas que hoy siguen sin resolver es trágicamente larga: 40 conflictos armados, más de 12 millones de refugiados (sin contar los desplazados internos), casi 70 millones de enfermos de sida, malaria y tuberculosis, 30.000 muertos diarios por malnutrición, cifras estremecedoras de mortalidad materno-infantil (cada día mueren 30.000 niños menores de cinco años y 1.400 madres

durante el embarazo y el parto), situación alarmante de los ecosistemas terrestres, impotencia de la ONU para detener otro posible genocidio en el Darfur sudanés (se habla ya de 200.000 víctimas) y, sobre todo, la guerra y posguerra de Irak con su cortejo diario de abusos y atrocidades. Estos problemas deberían estimular a los actuales jefes de Estado y de Gobierno a buscar fórmulas eficaces de entendimiento, es decir, a aplicar a la ONU sin dilación la reforma menos imperfecta posible. En teoría, parece que así debería ser.

En la práctica, la solución al problema planteado por el secretario general constituye poco menos que la cuadratura del círculo, ya que la necesaria reforma no interesa a los principales reformadores, que son los Estados más poderosos. Otro tanto habría que decir de los países implicados en conflictos enconados. No es casual que los Estados Unidos y los países árabes sean los principales enemigos de la reforma propuesta. La superpotencia americana proclama con absoluta claridad que no piensa renunciar a las acciones unilaterales, en contra del principio mismo que sustenta todo el esfuerzo de la ONU. De hecho, desde 1980 no ha suscrito ninguna convención o compromiso de las Naciones Unidas.

«El orden global, como los metales, sólo admite ser moldeado cuando está al rojo vivo», ha dicho alguien. Hoy lo está, sin duda. Pero falta conciencia de ello. Partidos y gobiernos de los grandes Estados democráticos están enteramente atrapados en la continua batalla por las siguientes elecciones. Ahora bien, las elecciones no se ganan planteando problemas globales. En cuanto a los más pobres –la mayoría– es de temer que una vez más, como sucede en otros foros internacionales, sean objeto de presiones, chantajes y mercadeos para que voten *comme il faut* (cuando se es pobre, la libertad constituye un gran lujo). Y se habrá perdido otra oportunidad. Ojalá nos equivoquemos. ■