

Lunes 29 de julio de 2013

La presidencia argentina del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

Entrevista al Embajador Fernando Petrella

Por Angie Hanawa, Visiting Fellow, Yale University



Después de una elección unánime como representante de América Latina y el Caribe en el Consejo de Seguridad de la ONU el año pasado, Argentina asume durante agosto la presidencia de éste órgano, de acuerdo a cuyas normas según las cuales cada uno de sus 15 miembros debe ocupar el liderazgo por periodos rotativos de un mes. En anticipación a la presidencia de Argentina, entrevistamos al embajador Fernando Petrella, vicescanciller en tiempos de Carlos Menem, ex-embajador ante la ONU y actual miembro del Comité Ejecutivo del CARI.

¿Qué rol tiene el Consejo de Seguridad dentro de la ONU?

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas es el órgano principal contenido dentro de la carta de las Naciones Unidas que tiene la responsabilidad primaria para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. En el cumplimiento de ese rol el consejo de seguridad tiene la capacidad de detectar los riesgos a la paz y eventualmente aplicar sanciones que son obligatorias para todos los miembros de las Naciones Unidas hacia esos países que violen la paz y la seguridad internacional.

¿Qué papel desempeña Argentina en el Consejo de Seguridad?

Argentina ha sido, junto con Brasil, el país que ha ocupado una banca no permanente en representación de América Latina en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Eso implica, por un lado la confianza que la región le ha dado a la Argentina en cuestiones de paz y seguridad internacionales y por otro lado la capacidad Argentina de responder a los designios y a los dictámenes del Consejo de Seguridad en el cumplimiento de los objetivos de la Carta de las Naciones Unidas.

¿Cuántas veces ha estado Argentina en el Consejo de Seguridad?

Argentina ha estado ocho veces, esta es la novena vez y seguramente será elegida otra vez precisamente porque Argentina ha tenido históricamente un rol muy relevante en el Consejo de Seguridad. Recuerdo como primer exponente en el año 1947 cuando el canciller Bramuglia fue el que tuvo la difícil negociación de superar el bloqueo de Berlín que había establecido entonces la Unión Soviética.

Y la que la Argentina va a asumir la Presidencia el próximo mes ¿qué se espera de la presidencia de Argentina en el Consejo de Seguridad?

Bueno, yo le diría que por de pronto que le mes de junio fue la presidencia del Reino Unido y en julio es la presidencia de Estados Unidos. Es decir, son dos miembros permanentes del

Consejo de Seguridad unidos por una alianza militar y estratégica, además de ser dos miembros muy importantes de la constelación occidental. Consecuentemente, hubo dos presidencias que van a tener una línea y de ahí saltamos a la presidencia de Argentina, que es un país latinoamericano en vías de desarrollo que en estos momentos tiene una política exterior yo diría que con matices no alineados por lo cual podría ser un contraste significativo a las dos anteriores presidencias.

En la agenda que tiene el Consejo de Seguridad ¿cuáles son los temas más relevantes?

Los temas más relevantes generalmente son todos relacionados con la paz y la seguridad. Yo diría que en este momento los temas que más reflejan la atención son la crisis de Corea del Norte, la situación en Siria, y la situación de Irán. Estos tres temas tienen un común denominador que es la cuestión de la no proliferación y de las armas químicas. Son tres temas en los cuales Argentina puede desempeñar un rol importantísimo. En primer lugar porque Argentina es un país que tiene capacidad nuclear, es uno de los pocos países en el mundo que enriquece uranio y al mismo tiempo es un país que se auto-restringió de no utilizar esa capacidad nuclear para fabricar armas nucleares junto con Brasil, con Ucrania y Sudáfrica, para mencionar algunos países en vías de desarrollo con capacidad nuclear que se auto-limitaron. Al mismo tiempo, Argentina tuvo un rol muy importante en la Organización de Armas Químicas. Primero, como fundadora de la Organización para el Control de las Armas Químicas y en segundo lugar, teniendo uno de los más importantes secretarios ejecutivos que fue el Embajador Rogelio Pfirter hasta hace muy poco tiempo. Consecuentemente Argentina si quisiese puede desempeñar un rol muy importante en la agenda del Consejo. Pero además en Consejo tiene muchas cuestiones africanas, humanitarias, la crisis de Sudán, la situación de Libia que todavía no se ha resuelto, en fin, una serie de temas en donde no solo la Argentina pero sino otros países pueden tener un rol muy importante en las negociaciones.

¿Qué regiones ocupan el espacio de la agenda del Consejo en este momento?

La agenda del Consejo de Seguridad tiene que ver con todas las regiones, pero el 65% de los temas del Consejo están relacionados con temas africanos. Esto es histórico, viene de la época de la descolonización y la lucha contra la colonización. Consecuentemente, no nos debemos sorprender que todavía hoy donde hay remanentes del proceso de descolonización y guerras entre los distintos países africanos por diferentes cuestiones, sea el Consejo el que más se ocupe. En segundo lugar está el Medio Oriente, con un 15% que generalmente tiene que ver con Palestina, la disputa con Israel y los territorios ocupados. Asia ocupa el 7% y Europa el 7%, por cuestiones que tienen que ver con la crisis, con Serbia y Kosovo. Finalmente América Latina y América ocupan el 3% y esto está relacionado mayormente con Haití, siendo éste un tema de la agenda.

Considerando el enfoque del Consejo principalmente África y el Medio Oriente, ¿qué relevancia tiene Latinoamérica en los asuntos discutidos, dado que no hay muchas conexiones con estas dos regiones?

Precisamente por no tener un interés de por medio en esas regiones es que América Latina puede ejercer un rol de mediador y estabilizador. Estos se lo complementarían con el siguiente concepto. Primeramente las cuestiones de paz y seguridad en un mundo tan globalizado como el nuestro nos afectan a todos. Consecuentemente América Latina no debe ni puede ponerse a un margen de las crisis que afectan a nuestros gobiernos. En segundo lugar América Latina es la que tiene la capacidad por el bagaje del aporte que ha

hecho la política y el derecho internacional para ofrecer soluciones. Uno de los ejemplos que tuvo que ver con la Argentina fue la famosa [Resolución 242](#) del año 67 que puso fin a la Guerra de los Seis Días. Esta resolución todavía hoy es útil para diseñar en grandes medidas la solución del problema de Medio Oriente y fue tenido en cuenta precisamente en los acuerdos de hoy.

¿Cuál sería la diferencia entre la participación de Argentina como miembro y como presidente del Consejo?

Como Presidente tiene una responsabilidad durante ese mes de que las cosas en el Consejo ese mes funcionen bien. Es decir, tiene que extremar su capacidad de consulta. Esa consulta tiene que hacerlo primero con los miembros permanentes y en segundo lugar con América Latina ya que está representando a la región, en tercer lugar con la secretaria general de las Naciones Unidas y finalmente con los países amigos y aliados que están en el Consejo. Acá no hay un orden de prioridad, es cuestión de ver cómo se articulan los distintos temas. Por ejemplo, en este momento en el Consejo de Seguridad están Australia, Pakistán y Corea, países con los cuales Argentina tiene un diálogo. También está Guatemala como representante de América Latina. Esos son los países con los cuales tenemos que coordinar la actividad. Y además, el presidente del Consejo tiene la capacidad de imponer un tema, de poner un tema en la agenda, que yo no puedo saber cual es todavía pero en general son temas de discusión de naturaleza más bien global y de interés general, no temas puntuales. Por ejemplo, sería complicado que Argentina escogiese un tema que pueda afectar a otros países porque ahí habría discusión. Habría que buscar más bien temas globales. En el pasado, por ejemplo, Argentina se destacó mucho con la protección del personal de las Naciones Unidas en los conflictos armados, los niños en los conflictos armados. Es decir, temas que fuesen rápidamente aceptados y de interés global.

Entonces, a pesar de que la Presidencia tenga como interés sugerir un tema puntual como podría ser Argentina con el tema Malvinas, no lo haría ¿o sí?

Bueno, puede ser que exista la tentación de plantear el tema Malvinas en el Consejo de Seguridad. Ahora bien, si la Argentina hiciese eso, desde la óptica de la carta de las Naciones Unidas en cierto modo estaría restándole importancia a la Asamblea General y al Comité de Colonización, es decir los escenarios en donde Argentina ha encontrado una mayor respuesta positiva a sus reclamos de negociar con el Reino Unido la disputa de soberanía. Si nosotros sacásemos de la Asamblea para llevar al Consejo ese tema, en cierto modo, por un lado estaríamos violando las normas reglamentarias que dicen que cuando un tema está radicado en un órgano, mientras ese órgano tenga ese tema no hay que sacarlo. Por otro lado estaríamos, pienso yo, debilitando nuestra posición por restarle poder a la Asamblea e introducir el tema en un escenario en donde probablemente no todos los miembros del Consejo estén en condición de respaldar abiertamente la posición argentina. Por sobre todo el Reino Unido, que es precisamente la contraparte de la disputa y el cual, por ser miembro permanente del Consejo, tiene mucho poder dentro de éste.

Y en términos de la actual configuración del Consejo de Seguridad, la Presidente Kirchner en el discurso ante la Asamblea General en su 67^a período ordinario de sesiones en septiembre dijo que es indispensable para la paz mundial que todas naciones del mundo sean tratadas de forma igualitaria. Dada la estructura especial del consejo de seguridad, ¿cuál es la opinión de la Argentina, o la suya personal, ante la reforma de la estructura del poder de veto y los miembros permanentes en el CS?

Argentina ha tenido históricamente una posición de igualdad soberana de todos los estados y la democracia de los organismos internacionales. Esa posición es muy antigua, viene de la época de la Liga de las Naciones en la que Argentina se opuso a que hubiese países privilegiados. En el año 1947 Argentina se opuso a los miembros permanentes y al veto y finalmente obviamente el poder relativo de Argentina era escaso en ese momento y tuvo que aceptar, junto con muchísimos otros países la transacción que implicaban los vencedores de la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría que implicaba un reparto de poder más o menos equilibrado. Es decir, que la Unión Soviética tenga también el derecho del veto. La Presidenta Kirchner siguió esta política histórica de la Argentina y en el 2011 si recuerdo bien en la Asamblea General anunció un discurso muy vehemente reclamando la democratización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Entendiendo por democratización que no hay que agregar más miembros permanentes sino por el contrario hay que ir viendo la manera de ir reduciendo la capacidad actual que tienen los miembros permanentes. Y tal vez acompañando un poco la idea de Kofi Annan, que presentó en uno de sus informes hace algunos años un par de alternativas, una de ellas era seguir como hasta ahora y otra alternativa era en el 2020, revisar los mecanismos del Consejo de Seguridad para hacerlo realmente más democrático. Por otra parte, hay un sentimiento generalizado entre la enorme mayoría de miembros del Consejo de Seguridad, que el sistema de los miembros permanentes y el veto no ha sido útil a la gobernanza internacional. Es decir, el sistema de miembros permanentes ha estimulado la política de bloques, ha legitimado la subrepción de los disidentes, sobre todo en lo que es soviético, ha radicalizado al tercer mundo, ha prolongado la lucha contra el colonialismo porque el veto impedía la adopción de resoluciones anticolonialistas, ha prolongado el régimen del Apartheid porque el veto permitía que el régimen del Apartheid continuase, ha concretado una nueva discriminación al Tratado de No Proliferación Nuclear donde los cinco miembros permanentes pueden tener armas nucleares pero los demás no, lo cual es poco realista hoy en día y totalmente poco aceptable y finalmente ha complicado la resolución de conflictos del Medio Oriente porque el veto ha logrado que muchas negociaciones que estaban en curso no se completasen. Consecuentemente, no hay una razón por la que en el siglo XXI en el sistema del mundo post-Guerra Fría, en un mundo globalizado donde la crisis financiera marca un cambio en el sistema internacional sin duda alguna, sigamos teniendo un Consejo de Seguridad pensado para principios del siglo XX sobre el fin de la Primera Guerra Mundial porque la concepción de los miembros privilegiados viene de ese entonces. A mi juicio es absolutamente inconveniente que sigamos en un siglo XXI, con soberanías compartidas y límites líquidos entre países en total interrelación que hayan países que tengan la habilidad de vetar la voluntad de los demás.

En cuanto a los otros órganos de las Naciones Unidas, ¿la participación de la Argentina en el Consejo de Seguridad afectaría el rol de ésta en otros órganos como la Asamblea General, el ECOSOC, etc.?

No. En la medida que Argentina no proponga en el Consejo de Seguridad temas que se estén planteando en ECOSOC, en la Asamblea General no hay ninguna dificultad. La carta prevé un mecanismo cuando por ejemplo el Consejo de Seguridad está paralizado en una gran amenaza a la paz y la seguridad internacional, por ejemplo una guerra, mediante la resolución Unión Pro-Paz, se puede sacar el tema del Consejo de Seguridad y llevarlo a la Asamblea General. Eso ocurrió durante la crisis de Corea y ocurrió durante la guerra entre India y Pakistán que tuvo como resultado la creación de Bangladesh. Fue aquí cuando Argentina, que era miembro del Consejo de Seguridad en aquel entonces, ante la parálisis en la que se encontraba el Consejo, propuso la aplicación de la Resolución Unión Pro-Paz y llevó

el tema a la Asamblea General, la cual diseñó una solución un poco retórica, muy diplomática, pero que sirvió finalmente para llegar a un acuerdo entre India y Pakistán.

En cuanto a los temas que se tratan en el Consejo de Seguridad, ¿hay alguno o ha habido alguno en el que la posición de la Argentina no ha estado en acuerdo con la resolución final o las posiciones de los demás países?

Argentina busca siempre una negociación que lleve a un consenso. Los mecanismos del Consejo de Seguridad ahora son de reuniones cerradas entre los miembros permanentes y no permanentes, a veces con la secretaría. Entonces, es difícil que un país no encuentre la forma de acompañar una decisión mayoritaria. En general, si ha tenido una posición negativa en las reuniones secretas, probablemente no lo haga público en las reuniones abiertas. Yo creo que la Argentina sigue teniendo una política muy cooperativa y felizmente en los últimos tiempos no se ha dado una situación como por ejemplo la crisis de Libia que motivó por ejemplo la abstención de cinco países importantes como Rusia, China, Brasil, Alemania, Turquía y además América Latina votó separado porque Brasil se abstuvo y Colombia votó a favor de la intervención militar. Nosotros no hemos tenido ese tipo de dificultades. En este momento estoy casi seguro que Argentina está actuando para que en Siria no se use la fuerza desde el exterior y no haya intervención militar. En ese sentido la Argentina y la posición americana y la posición del Presidente Obama son bastante similares.

¿Cuál podría ser otro tema entonces que Argentina podría sugerir?

Yo creo que habría que buscar un tema de naturaleza global. Por ejemplo, en América Latina no hay básicamente problemas y habría que evitar problemas como el que afectó al Presidente Evo Morales, lo cual es una cosa repudiable. Hay que evitar cosas como esa porque se va a generar un debate mas no se va a generar un consenso. Consecuentemente, por ejemplo, en materia de asilo, que es una institución humanitaria típica de América Latina en donde Argentina ha sido uno de los grandes constructores del derecho de asilo, si ese punto se lleva al Consejo de Seguridad y no hay una posición unánime lo que en fondo se está debilitando es el principio del asilo. Hay que tener cuidado en diplomacia de no forzar una respuesta negativa. Poner un tema desde la presidencia que sea referido a un país, salvo que sea una cuestión de enorme urgencia por supuesto, que ocurra una crisis global muy importante, no sería lo más factible.