

La Cumbre de la ONU: Una apuesta necesaria

Tarun Chhabra¹

Ex Investigador del Grupo de Alto Nivel del Secretario-General de las Naciones Unidas sobre las amenazas, los desafíos y el cambio

Más de 150 jefes de Estado y de Gobierno se reunieron la semana pasada en la Cumbre Mundial 2005 para aprobar un documento de 35 páginas y amplio contenido, que aborda los desafíos actuales al desarrollo, la paz y la seguridad, los derechos humanos y la arquitectura institucional de Naciones Unidas.² El "documento conclusión" de la Cumbre, aprobado por la Asamblea General el 16 de septiembre, habla de terrorismo, responde a los graves abusos contra los derechos humanos y aborda el comercio, la organización de la paz, el alivio de la deuda, la democracia, la reforma administrativa y muchas otras cuestiones. Aunque la Cumbre avanzó de forma destacada en varios aspectos, no superó las divisiones que daban carácter urgente a la necesidad de reforma. Sin embargo, la ONU no tiene más remedio que identificar y afrontar sus nuevos retos y divisiones, aunque sólo sea para elaborar la normativa necesaria con tiempo.

Preludio de la cumbre

Tras el anuncio inicial de que iba a ser una reunión para comprobar los avances en los compromisos expresados por la declaración del Milenio, en el año 2000, no se preveía que la cita entre dignatarios que debía preceder a la inauguración de la 60ª Asamblea General fuera una gran Cumbre. Sin embargo, cuando el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, pronunció su discurso de apertura ante la 58ª Asamblea General en 2003, plantó las semillas de la Cumbre Mundial de 2005. El Secretario General afirmó que, tras la guerra de Irak y la aparición de nuevas amenazas, los Estados miembros de la ONU se encontraban en una "encrucijada" y debían emprender el camino de la reforma si no querían que la organización se deslizase hacia la irrelevancia.³ En ese mismo discurso, el Secretario General anunció la creación de un Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, que le presentaría en diciembre de 2004 un informe con recomendaciones sobre cómo reforzar la seguridad colectiva, interpretada en un sentido amplio, para el siglo XXI. Junto con dicho informe, el Secretario General recibió también, en enero de 2005, el informe del Proyecto del Milenio, dirigido por el economista Jeffrey Sachs, que contenía recomendaciones para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio de acuerdo con el calendario, antes de 2015. Sobre la base de estos dos documentos, el Secretario General dio a conocer en marzo su propio informe, titulado "Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos".⁴ El informe incorporaba recomendaciones del Grupo de alto nivel y el Proyecto del Milenio, y pretendía servir de base para unas negociaciones entre gobiernos que desembocaran en la Cumbre.

Bajo la dirección del Presidente de Gabón, Jean Ping, la 59ª Asamblea General empezó a estudiar las recomendaciones del Secretario General en abril y elaboró tres borradores sucesivos de documento final para la Cumbre prevista. Para dirigir las discusiones sobre desarrollo, paz y seguridad, derechos humanos y reformas institucionales, el Presidente nombró a 10 "facilitadores". No obstante, a finales de agosto, ante las críticas por haber dejado pocas oportunidades de verdadera negociación interactiva, y las exigencias de

¹ El autor agradece a Sebastian von Einsiedel sus comentarios a un primer borrador.

² Conclusiones de la Cumbre Mundial 2005, 16 de septiembre de 2005, documento de la ONU A/60/L.1

³ Kofi Annan, Discurso ante la 58ª Asamblea General, 23 de septiembre de 2003.

⁴ Ver el Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos* (Nueva York: Naciones Unidas, 2004); Informe del Proyecto del Milenio, *Invirtiendo en el desarrollo* (Nueva York: Naciones Unidas, 2005); e Informe del Secretario General, *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos* (Nueva York: Naciones Unidas, 2005).

que se negociara el documento frase por frase, nombra un “grupo central” de 31 Estados, más la Comisión Europea, para que se encargara de la negociación en nombre de la Asamblea General, que se reservaría el derecho de revisión definitiva. El grupo incluía a Jamaica (en representación del Grupo de los 77 y China), Malasia (troika del Movimiento de los No Alineados), Cuba (troika del MNA), Sudáfrica (troika del MNA), Marruecos (troika del Grupo Africano), Mauricio (troika del Grupo Africano), Mozambique (troika del Grupo Africano), Reino Unido (troika de la UE), Austria (troika de la UE), Comisión Europea (troika de la UE), Líbano (Grupo de Estados Árabes), Granada (CARICOM), Canadá (en representación de Canadá, Australia y Nueva Zelanda), Noruega (países nórdicos), Moldavia (grupo GUUAM), Argelia, Argentina, Brasil, Chile, China, Egipto, Estados Unidos, Federación Rusa, Francia, India, Irán, Japón, Lituania, México, Pakistán, República de Corea y Suiza.

Poco más de una semana después, unos días antes de que llegaran los líderes mundiales, los trabajos seguían avanzando a ritmo poco prometedor. El Presidente designa un grupo más pequeño de 15 Estados con el fin de resolver las cuestiones pendientes. En este grupo de 15 figuraban Jamaica, Sudáfrica, Reino Unido, Canadá, Brasil, Chile, China, Egipto, Estados Unidos, Federación Rusa, Francia, India, Japón, México y Pakistán. En unas negociaciones a puerta cerrada, ni siquiera abiertas a otros Estados miembros, el grupo trabajó para limitar o eliminar los pasajes conflictivos. Aun así, el 12 de septiembre, un día antes de que los jefes de Estado y de Gobierno llegaran a Nueva York y cuando faltaban menos de 36 horas para inaugurar la Cumbre, quedaban sin resolver aproximadamente 40 cuestiones en un número de párrafos casi tres veces mayor.⁵ Como consecuencia, el Presidente tomó la decisión de presentar ante una sesión informal de la Asamblea General un texto “limpio” en el que proponía compromisos sobre todas las cuestiones pendientes. Los Estados indicaron mayoritariamente su voluntad de aprobar el borrador propuesto por el Presidente y el documento, con sólo las reservas expresadas por Cuba y Venezuela, se aprobó por consenso ese mismo día. Los Jefes de Estado y de Gobierno aprobaron formalmente el documento para la Cumbre a finales de esa semana.

Agenda para una decisión

Desarrollo

Con escasas aunque notables excepciones, el acuerdo de la Cumbre en materia de desarrollo sirvió fundamentalmente para reafirmar y consolidar los acuerdos internacionales existentes. Aunque algunos críticos han lamentado este hecho, los retos pendientes que es preciso afrontar para cumplir los objetivos de desarrollo del milenio antes de 2015, han subrayado la necesidad de actuar con urgencia en la puesta en práctica de los compromisos actuales. Las delegaciones reafirmaron su adhesión a la Declaración del Milenio, el Consenso de Monterrey, el Plan de Aplicación de Johannesburgo y el Programa de Acción de Bruselas. Asimismo fueron bien recibidos los acuerdos alcanzados por el G8 en Gleneagles sobre el alivio de la deuda, las necesidades especiales de África y otros asuntos.

Como se preveía, el debate permanente sobre la ayuda oficial al desarrollo (AOD) quedó sin resolver. Los países en vías de desarrollo, con apoyo renovado de la Unión Europea y otros países donantes, propusieron que los donantes se comprometieran a dedicar el 0,7 % de su PIB anual a la ayuda al desarrollo. Estados Unidos, que ha incrementado la ayuda externa en los últimos años pero que, en porcentaje del PIB, dedica aproximadamente el 0,15 %, ha indicado su voluntad de seguir aumentando la ayuda pero se niega a aceptar objetivos explícitos aparte de los ya incorporados en documentos anteriores (como el Consenso de Monterrey).⁶ Pese a las propuestas estadounidenses iniciales de eliminar toda referencia expresa a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el objetivo de los países donantes de dedicar el 0,7 % del PIB a la ayuda al desarrollo y el Protocolo de Kioto, unos ajustes retóricos permitieron llegar al acuerdo

⁵ Borrador de negociación para las conclusiones de la Cumbre Mundial 2005, 12 de septiembre de 2005.

⁶ En 2004, Estados Unidos dedicó el 0,6 % de su presupuesto nacional 0,16 % de su Renta Nacional Bruta— a la ayuda externa.

definitivo.⁷ Al final, Estados Unidos propuso un lenguaje de compromiso en cada uno de estos asuntos, concedió que hubiera referencias a los ODM y aceptó otras relativas al 0,7 % y a Kioto con la condición de que se mencionara específicamente que dichas medidas sólo contaban con el apoyo de algunos Estados.

Las novedades más notables fueron el acuerdo de que los países en vías de desarrollo tendrían que aprobar y poner en práctica estrategias nacionales de desarrollo suficientemente ambiciosas para alcanzar los ODM; los compromisos de emprender las llamadas “iniciativas de impacto rápido” (tal como proponía en enero el informe del Proyecto del Milenio) que, entre otras medidas, incluyen una distribución más amplia y rápida de mosquiteros contra la malaria y la eliminación del pago por la educación primaria y los servicios de salud; y los compromisos relacionados con la sanidad, entre ellos el de una mayor inversión en sistemas de salud y recursos humanos para los países en vías de desarrollo y más apoyo a las iniciativas de la Organización Mundial de la Salud ante los brotes de enfermedades infecciosas.

Responsabilidad de proteger

Por primera vez, los Estados miembros han declarado que los principios de soberanía y no injerencia no sustituyen “la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica o cualquier otro crimen contra la humanidad”.⁸ El documento final de la Cumbre afirma que cada Estado tiene esta responsabilidad, como también la tiene la “comunidad internacional” en general.⁹

Presentado en el informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de Estado (CISIS), el concepto de la “responsabilidad de proteger” ha sido objeto de fuertes polémicas en la ONU desde su introducción.¹⁰ Aunque la Comisión prefirió evitar la noción de “intervención humanitaria”, que tanta controversia levantó en los años noventa, muchos Estados –especialmente en el Movimiento de los No Alineados (MNO)– consideraron que la iniciativa de la Comisión era un torpe juego de prestidigitación, o la simple acción de dar un nuevo nombre a un concepto dudoso y peligroso. Esta resistencia siguió existiendo incluso después de que el Grupo de alto nivel y, posteriormente, el Secretario General, respaldaran el concepto en sus respectivos informes.¹¹

En las negociaciones, el Reino Unido, que hablaba en nombre de la UE, y Canadá, que patrocinaba la CISIS, se esforzaron activamente en que se incluyera este texto. Aunque siguió habiendo resistencia por parte de algunos Estados del MNA, el apoyo entre los países africanos impidió que el grupo encontrara una postura de consenso. Algunos miembros permanentes del Consejo de Seguridad se mostraron reacios a aceptar un texto que implicaba una obligación legal, y rechazaron la redacción propuesta, que les exigía que no ejercieran el derecho a veto en esos casos. No obstante, pese a alguna disputa de última hora sobre el título de la sección, el resultado final fue un texto extraordinariamente enérgico. Con sus referencias a los “medios pacíficos”, la petición de que la Asamblea General vuelva a examinar este concepto y la mención de la capacitación, esta sección consigue no referirse de forma precisa a la no injerencia ni la soberanía, y, por el contrario, conserva un compromiso inequívoco de impedir o detener las atrocidades, incluso mediante la acción colectiva prevista en el Capítulo VII, que permite al Consejo de Seguridad autorizar la fuerza militar cuando fracasen los medios pacíficos.

⁷ Las enmiendas propuestas por Estados Unidos a la segunda revisión del borrador del documento sobre conclusiones (documento de la ONU A/59/HLPM/CRP.1/Rev.2, publicado el 5 de agosto) circularon entre las delegaciones de la ONU entre el 10 y el 15 de septiembre.

⁸ Conclusiones Cumbre Mundial 2005.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Ver el Informe de la Comisión Internacional sobre Soberanía del Estado e Intervención, *La responsabilidad de proteger*, 2001, http://web.idrc.ca/en/ev-9436-201-1-DO_TOPIC.html#begining

¹¹ Ver, por ejemplo, la declaración de Malasia, en nombre del Movimiento de los No Alineados, ante la 4ª reunión informal del plenario del 59º periodo de sesiones de la UNGA, para continuar el intercambio de opiniones sobre las recomendaciones contenidas en el informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio (a/59/565 y A/59/565/Corr.1), 27 de enero de 2005, <http://www.un.int/malaysia/Recent%20Statement%2059thGA.htm>

Terrorismo

El documento condena el terrorismo “en todas sus formas y manifestaciones, cometido por quien sea, donde sea y con los fines que sea”.¹² Este tipo de condenas son habituales en el Consejo de Seguridad, pero es un auténtico triunfo que el terrorismo reciba un tratamiento así como resultado de la negociación entre el conjunto de los miembros. En las largas negociaciones para alcanzar un acuerdo amplio sobre el terrorismo internacional, que “defina” el terrorismo, hay dos aspectos –dos excepciones– que han impedido llegar a ese acuerdo: (1) la insistencia de la Organización de la Conferencia Islámica (OCI) y otros en distinguir y eximir de toda definición de terrorismo al supuesto “derecho a resistirse a la ocupación extranjera”, y (2) la insistencia de Estados Unidos y otros en que las acciones de las fuerzas armadas de los Estados no recaigan en el ámbito del acuerdo, ya que las leyes humanitarias internacionales ya cubren ese ámbito.¹³

Los Estados no pudieron llegar a un acuerdo explícito para resolver este punto muerto, pero algunos detractores han pasado por alto la gran novedad: la sección del documento sobre el terrorismo es importante porque no contiene ninguna referencia a una supuesta distinción entre terrorismo y resistencia a la ocupación extranjera, así como tampoco una referencia significativa a la cuestión del terrorismo de Estado. En este sentido, apoya de manera implícita el acercamiento a una definición que respaldan el Grupo de alto nivel y el Secretario General: la condena incondicional del terrorismo. Así quedó claro en las disputas de último minuto sobre el alcance y la localización de las referencias a la autodeterminación y la ocupación extranjera, que, al final, quedaron fuera del apartado sobre terrorismo.¹⁴

La sección sobre terrorismo pide también a los Estados que concluyan las negociaciones para un amplio acuerdo antes de que termine el 60º período de sesiones de la Asamblea General, y, coincidiendo con la estrategia antiterrorista esbozada por el Secretario General en el aniversario de los atentados del 11 de marzo, exige a la Asamblea General que “desarrolle” más los elementos de esta estrategia.

Pacificación y mantenimiento de la paz

Se esperaba desde hace tiempo que el documento fuera positivo para las labores de pacificación y, en efecto, compromete a los Estados a establecer una Comisión de Consolidación de la Paz que ayude a evitar que las naciones que acaban de sufrir un conflicto recaigan en la violencia. La idea de creación de ese organismo, propuesta primero por el Grupo de alto nivel y, después, respaldada por el Secretario General, ha sido bien recibida por casi todos los Estados miembros, con un apoyo especialmente fuerte entre los países africanos. Sin embargo, pese a los diligentes esfuerzos dirigidos durante meses por los Gobiernos de Dinamarca y Tanzania para llegar a un acuerdo sobre detalles fundamentales, permanecen sin resolver disputas sobre el perfil institucional, las cadenas de información y la composición del organismo.¹⁵

EE UU insistió en que la Comisión se creara bajo los auspicios del Consejo de Seguridad y respondiera exclusivamente ante él, y los europeos también lo prefirieron así. Sin embargo, muchos países en vías de desarrollo defendieron que la Comisión fuera creada por la Asamblea General y el Consejo Económico y Social (ECOSOC), en los que tienen más representación, y que respondiera ante ellos. Una propuesta de compromiso, consistente en que se informase sucesivamente al Consejo de Seguridad y al ECOSOC (a medida que un Estado pase de las etapas inmediatamente después del conflicto a otras posteriores) pareció ser objeto de consenso en las primeras fases de la negociación, pero Estados Unidos acabó rechazándola.¹⁶ El texto de esta sección, que el Reino Unido

¹² Conclusiones Cumbre Mundial 2005

¹³ Ver el Informe del Grupo de alto nivel.

¹⁴ La referencia al “derecho a la autodeterminación de los pueblos que permanecen bajo el dominio colonial y la ocupación extranjera” se encuentra en la introducción (“Valores y principios”) del documento sobre las conclusiones.

¹⁵ Desde enero hasta el verano de 2005, los representantes permanentes de Dinamarca y Tanzania ante la ONU copresidieron reuniones habituales e informales para elaborar un acuerdo sobre los detalles relativos a la Comisión de pacificación propuesta.

¹⁶ Ver las enmiendas propuestas por Estados Unidos.

propuso para “recoger” el consenso, exige que la Comisión se establezca antes de finales de año, pero muchas de las cuestiones que no resolvió la Cumbre –si no todas– las tendrán que resolver los embajadores en Nueva York de aquí a Año Nuevo. Algunos observadores han comentado que el Consejo de Seguridad mantiene la autoridad estatutaria de crear organismos subsidiarios (Artículo 29) y podría constituir la Comisión mediante dicho mecanismo si fallan otros métodos.

El documento establece asimismo un Fondo para el establecimiento de la paz y una Oficina de Apoyo al establecimiento de la paz para ayudar a consolidar la competencia y el alcance de las actividades de pacificación dispersas entre distintos organismos del sistema de la ONU. La Oficina servirá, llegado el momento, como Secretaría de la Comisión.

En el ámbito del mantenimiento de la paz, la Cumbre atrajo escasa atención de los medios pero, no obstante, permitió obtener algunos compromisos destacables. El documento apoya la creación de una fuerza de policía permanente que actúe y asesore en relación con los trascendentales requisitos de mantenimiento del orden que requieren las misiones de paz de la ONU. Asimismo, respalda el desarrollo y puesta en marcha de un plan de 10 años para la formación de los encargados de mantener la paz en la Unión Africana, y adopta, aunque sin nombrarlo, el concepto de “reservas estratégicas” en las labores de paz, además de buscar el desarrollo posterior de propuestas para una fuerza capaz de reaccionar con rapidez ante las crisis.

Desarme y no proliferación; el uso de la fuerza

El documento de la Cumbre no contiene referencias al desarme nuclear, biológico ni químico, ni tampoco a la no proliferación. A pesar de una iniciativa de varias regiones encabezada por Noruega (con Australia, Chile, Indonesia, Rumanía, Sudáfrica y el Reino Unido, y apoyada por casi 80 Estados), las discusiones para dedicar una sección a este tema no consiguieron llegar a un acuerdo ni siquiera en los principios generales.¹⁷ El Secretario General de la ONU, Kofi Annan, dijo que este resultado era “inexcusable” y “una auténtica vergüenza”, sobre todo después de la Conferencia para la revisión del Tratado de no proliferación nuclear celebrada a principios de este año, mediocre y llena de hostilidades.¹⁸

Estados Unidos insistió en dar más importancia a la no proliferación que al desarme, con el argumento de que la proliferación es la que constituye la peor amenaza contra la paz y la seguridad. Los países en vías de desarrollo insistieron en que se renovaran los compromisos adquiridos por los Estados con armamento nuclear en la Conferencia para la revisión del TNP del año 2000.¹⁹ Las peticiones de acceso universal al TNP hechas por los países del Grupo árabe contaron con el previsible rechazo de India, Israel y Pakistán, y las tensiones actuales sobre las actividades nucleares de Irán paralizaron los debates sobre salvaguardias y usos pacíficos de la energía nuclear. Las posiciones maximalistas de muchos participantes vaciaron completamente de contenido varias rondas de propuestas de borradores. Los compromisos sobre las armas pequeñas y ligeras, así como sobre las minas antipersona, que los países en vías de desarrollo consideraban mucho más urgentes que el terrorismo nuclear, acabaron incorporados a otra sección del documento.²⁰

Fue semejante, aunque venía de más atrás y ya estaba previsto, el desacuerdo sobre los aspectos relacionados con el uso de la fuerza, unos aspectos que, irónicamente, eran los que habían impulsado al Secretario General a convocar esta cumbre. Las propuestas,

¹⁷ Los siete Estados, encabezados por Noruega, emitieron una declaración política conjunta y un borrador para las conclusiones de la cumbre. Una versión modificada del texto noruego sirvió de punto de partida para las negociaciones sobre desarme y no proliferación en el “grupo central”.

¹⁸ Kofi Annan, Discurso ante la sesión plenaria de alto nivel, 14 de septiembre de 2005; y Discurso ante la 60ª Asamblea General, 17 de septiembre de 2005.

¹⁹ Como en el caso de la Conferencia para la revisión del TNP en 2005, el movimiento de los No Alineados exigió a los Estados dotados de armas nucleares que pusieran en práctica “13 pasos hacia el desarme en la práctica”, tal como acordó la Conferencia para la revisión del TNP en el 2000.

²⁰ Los compromisos sobre armas pequeñas, armas ligeras y minas antipersona se incluyeron en la sección de las conclusiones dedicada a las labores de mantenimiento de la paz.

presentadas por el Grupo de alto nivel y respaldadas por el Secretario General, de utilizar unos criterios acordados en el Consejo de Seguridad durante la toma de decisiones sobre el uso de la fuerza, se encontraron con el rechazo de varios Estados, por diversas razones, desde las primeras fases de las negociaciones. La aclaración de la diferencia entre el uso de la fuerza *preventivo* (como respuesta a un ataque real pero no inminente) y *anticipatorio* (en respuesta a un ataque inminente) también se rechazó desde los primeros momentos.²¹

Derechos humanos

Numerosos países, y en especial Estados Unidos, estaban deseosos de sustituir la Comisión de Derechos Humanos, con sus 53 miembros, por un Consejo de Derechos Humanos más pequeño, más visible y más especializado, que trabaje durante todo el año. El Grupo de alto nivel propuso universalizar la Comisión actual, pero el Secretario General rechazó la propuesta y sugirió, a cambio, la creación de un nuevo Consejo de Derechos Humanos. Al final, el documento de la Cumbre sólo sirve como reconocimiento implícito de los fracasos de la Comisión actual.²² El texto no logró dar verdadero impulso, a la creación de un nuevo Consejo, sino que dejó todos los detalles en manos del 60º período de sesiones de la Asamblea General.

Las discrepancias sobre el perfil, el calendario, los informes, las dimensiones, los criterios de pertenencia y el mandato del Consejo propuesto suscitan graves dudas sobre la posibilidad de que se llegue a un acuerdo en el plazo de un año. Estados Unidos y otros insisten en que se excluya a los Estados sujetos en la actualidad a sanciones de la ONU o investigaciones por violaciones de los derechos humanos, y sostienen que, para la elección, es fundamental una mayoría de dos tercios en la Asamblea General (y no la mayoría simple de la Comisión en el ECOSOC), en una votación basada en el comportamiento en materia de derechos humanos, y no en la rotación entre grupos regionales. Sin embargo, China y otros se opusieron enérgicamente a ambas medidas, además de otras propuestas.

No obstante, la Cumbre sí pudo comprometerse a duplicar los recursos a disposición de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos humanos, independiente, durante los próximos cinco años, una medida importante y deseada desde hacía tiempo. También se acordó el establecimiento de un Fondo para la Democracia, cuyo fin será ayudar a los Estados en la consolidación de las instituciones democráticas y el imperio de la ley.²³

Funcionamiento de la ONU

Sin haberse recuperado aún del escándalo del petróleo por alimentos, los fallos de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) y otros problemas de gestión, la reforma administrativa de la ONU era uno de los puntos importantes en el orden del día para muchos países, entre ellos Estados Unidos. Varios Estados afirmaron que el Secretario General carecía de la autoridad que corresponde a un consejero delegado, con el poder necesario para administrar presupuestos y personal, al mismo tiempo que exigían más supervisión.²⁴ Esta medida supondría traspasar responsabilidades de la Asamblea General a la Secretaría, un paso al que los países en vías de desarrollo siempre se han opuesto por temor a que la Secretaría se enfrente y ceda a presiones para promover los intereses de los Estados miembros más poderosos.

Las discrepancias fueron totales hasta el último minuto. Sin embargo, las propuestas de compromiso ofrecidas por el presidente de la Asamblea General diluyeron muchos compromisos retóricos y, al mismo tiempo, conservaron los compromisos fundamentales

²¹ La búsqueda de un acuerdo sobre los criterios generales para considerar el uso de la fuerza y sobre una distinción entre el uso de la fuerza por adelantado o preventivo la había propuesto el Informe del Grupo de alto nivel, y contaba con el apoyo del Secretario General en su Informe *Un concepto más amplio de libertad*.

²² Conclusiones Cumbre Mundial 2005.

²³ *Ibid.*

²⁴ Canadá, la UE y Estados Unidos adoptaron esta postura respecto a la reforma administrativa. Ver, por ejemplo, el apartado dedicado a la Secretaría en el documento canadiense "Declaración ante la Asamblea General sobre el informe del Secretario General "Un concepto más amplio de libertad", grupo IV: el fortalecimiento de Naciones Unidas", 28 de abril de 2005, http://www.international.gc.ca/canada_un/ottawa/statements/unga-en.asp?id=75

de actuación. El documento se compromete a fortalecer la OSSI. También reclama una amplia auditoría externa de la ONU, que servirá de base para las recomendaciones que el Secretario General deberá presentar a la Asamblea General en el primer trimestre de 2006.²⁵

El Consejo de Seguridad y la Carta de las Naciones Unidas

Pese a la incansable labor diplomática de Brasil, Alemania, Japón e India (el Grupo de los cuatro, o G4), y las firmes recomendaciones del Secretario General, los defensores de la reforma del Consejo de Seguridad volvieron a quedarse sin ella. Todos están de acuerdo en reformar, pero pocos están de acuerdo en el cómo. El documento "apoya una reforma del Consejo de Seguridad en breve plazo", pero se limita a pedir a la Asamblea General que "examine los progresos" hechos o no al respecto a finales de año.²⁶ Sin ningún indicio de que la Unión Africana vaya a ceder en su insistencia sobre el derecho a veto para el G4 y los dos candidatos (teóricos) de su continente, parece que todo el impulso adquirido en los dos últimos años está prácticamente desvanecido.

El documento sí avanza hacia el cierre de dos capítulos de la historia del siglo XX: la descolonización y las consecuencias inmediatas de la Segunda Guerra Mundial. La Cumbre apoyó la eliminación de todas las referencias al Consejo de Administración y a los "Estados enemigos".²⁷ Respecto a esto último, China solo accedió a regañadientes. Sin embargo, los Estados no lograron lo mismo en el caso del Comité de personal militar, que nunca ha cumplido los propósitos para los que fue creado ni ningún otro; el Consejo de Seguridad seguirá estudiando el mandato, la composición y los métodos de trabajo del Comité.

Epílogo

Después de la decisión de Estados Unidos de invadir Irak, la ONU se enfrentó a un grave dilema. Muchos observadores dijeron, con argumentos convincentes, que un período tan lleno de divisiones y disputas enconadas en la ONU era un mal momento para abordar una reforma exhaustiva, o que, peor aún, podía fomentar "una crisis innecesaria".²⁸ El propio Secretario General, en un artículo publicado tras la conflictiva Conferencia para la revisión del TNP de este año, reconoció ese riesgo; empezaba advirtiendo que "hay momentos en los que los foros multilaterales tienden sólo a reflejar, en lugar de reparar, las profundas divisiones sobre cómo hacer frente a las amenazas que encontramos".²⁹ No obstante, la credibilidad de la ONU también estaba en juego si se limitaba a no hacer nada tras lo que muchos consideraban un claro desafío a la Carta y al propio sentido de la ONU en un mundo de nuevos retos y peligros. La presión reformista se iba a hacer todavía más urgente tras las revelaciones sobre el escándalo del petróleo por alimentos, que produjo la condena de la ONU –y no sólo por parte de la opinión pública– por fallos que no parecían limitarse a una mala administración. La Organización no tenía más remedio, que, como mínimo, reafirmar sus aspiraciones y trazar las normas para seguir adelante.

Con todo ello, el Secretario General afrontaba un dilema en cuanto a las ambiciones. Muchos pensaron que la agenda que exponía en su informe del mes de marzo, "Un concepto más amplio de la libertad", era ambiciosa, sobre todo porque faltaban seis meses para la Cumbre. De hecho, se ha dicho y se ha criticado que esa ambición hizo que la imagen de una Cumbre mediocre, e incluso fallida, fuera algo predestinado. Ahora bien, la ambición y la aspiración eran necesarias para trabajar. Y, sin esa ambición como punto de partida, no está claro que hubiera sido posible lo que sí se ha conseguido.

Como en el caso del proceso de reforma iniciado por el Secretario General en 1997, la Cumbre Mundial de 2005 ha puesto en marcha un proceso de reforma que seguramente se prolongará más allá del final de su mandato, en 2006. El verdadero éxito de la

²⁵ Conclusiones Cumbre Mundial 2005.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Ver, por ejemplo, Mats Berdal, "The UN's Unnecessary Crisis," *Survival*, vol. 47, número 3, otoño de 2005

²⁹ Kofi Annan, "Break the Nuclear Deadlock," *International Herald Tribune*, 30 de mayo de 2005.

Cumbre no habrá que juzgarlo por el documento que aprobaron la semana pasada los dirigentes mundiales, sino por los resultados que se obtengan en los meses y años que se avecinan, a la hora de consolidar lo que se ha acordado y trabajar para conseguir lo que no está resuelto.

La presunción de que la reforma de la ONU es “para siempre, [...], no una aventura de una noche”³⁰, como declaró recientemente el embajador estadounidense John Bolton, tiene sus inconvenientes. Una Organización perpetuamente en proceso de reforma es una organización perpetuamente deficiente. Sin embargo, los resultados de la Cumbre de hace unos días confirman que la ONU no tiene más remedio que seguir una vía de cambio gradual y, de paso, marcar la dirección para que sus propósitos y principios fundacionales se vayan haciendo una mayor realidad.

MATERIAL DE INTERÉS:

→ Material de interés sobre reforma de la ONU
<http://www.fride.org/Publications/publication.aspx?item=848>

³⁰ “Envoys Work to Resolve Disputes on UN Reform Plans,” *The New York Times*, 13 de septiembre de 2005.

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org / The views expressed by the authors of the documents published on this website do not necessarily reflect the opinion of FRIDE. If you have any comments on the articles or any other suggestions, please email us at comments@fride.org .