

Con motivo del sexagésimo aniversario de la creación de la Organización de Naciones Unidas, se ha celebrado del 14 al 16 de septiembre de 2005 una Cumbre que ha reunido al mayor número de jefes de estado y de gobierno de su historia. La expectativas eran muy altas. Convocada originalmente para dar seguimiento a las metas de desarrollo acordadas en la “Declaración del Milenio” de 2000,¹ esta reunión pronto fue vista como la mejor oportunidad para lanzar un ambicioso programa de reformas de la organización. Se trataría de adaptar Naciones Unidas a los nuevos retos de la paz y la seguridad, del desarrollo sostenible y de la gobernanza del sistema internacional. No ha faltado la reflexión, el análisis y las propuestas concretas. En diciembre de 2004 se hizo público el informe de un grupo de expertos de alto nivel, titulado “Un mundo más seguro” (*Safer World*), que ha propuesto fórmulas realistas para lograr un Consejo de Seguridad más representativo, legítimo y eficaz; y para revisar las normas relativas al uso de la fuerza, sobre el alcance del derecho a la legítima defensa, los “ataques anticipatorios”, y con fines de protección humana, asumiendo el principio de la “responsabilidad de proteger”.² A este documento se le sumó un ambicioso estudio sobre los problemas del desarrollo, conocido como el informe del Proyecto del Milenio, que ha propuesto nuevas estrategias para hacer frente a la pobreza y movilizar los recursos financieros necesarios.³ Finalmente, en marzo de 2005 el secretario general de Naciones Unidas, Kofi Annan, recogía esas y otras iniciativas en el documento “Un concepto más amplio de libertad” (*Larger Freedom*).⁴ Todos estos documentos han

¹ Resolución de la Asamblea General A/RES/55/2, adoptada el 8 de septiembre de 2000.

² *Un mundo más seguro. La responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*, Naciones Unidas, Nueva York, A/59/565, 2 de diciembre de 2004.

³ Informe del Proyecto del Milenio, Jeffrey Sachs (Dir.), *Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millenium Development Goals*, Naciones Unidas, Nueva York, 2005.

⁴ *Un Concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Informe del Secretario General de Naciones Unidas*, Naciones Unidas, Nueva York, A/59/2005, 21 de marzo de 2005.

sido objeto de un intenso debate público entre los gobiernos, los académicos y las organizaciones de la sociedad civil. Meses antes de la Cumbre de septiembre de 2005, estos actores han tratado de que el documento finalmente aprobado por los gobiernos recogiera avances concretos para dar a Naciones Unidas un papel más fuerte en materias como la prevención de conflictos, o la participación de organizaciones sociales.

Como afirma Nieves Zúñiga en este número de la revista, se ha generado un amplio consenso internacional sobre la necesidad de reformar esa institución, creada hace sesenta años, para que pueda hacer frente a los desafíos del siglo XXI. La ONU no cuenta con las capacidades necesarias para afrontar problemas en los que ya no hay respuestas eficaces desde los estados o la cooperación internacional clásica. La pobreza, el cambio climático, el terrorismo internacional, el desarme y la proliferación nuclear, la responsabilidad de proteger para hacer frente al genocidio o a crímenes de lesa humanidad, están en el centro de un mundo cada vez más interdependiente y globalizado. Naciones Unidas puede ser el punto de referencia de un multilateralismo eficaz con cambios institucionales, una legitimidad renovada y con más recursos.

Sin embargo, ese consenso respecto a la necesidad de reformas se ha topado con barreras infranqueables respecto a qué reformar, cómo hacerlo, y a través de qué estados. Tras un áspero proceso de negociación que ha desvelado las posiciones e intereses de cada parte, y las profundas divisiones existentes en la mayor parte de los puntos de la agenda internacional, sólo se ha logrado un acuerdo de mínimos. Respecto a los textos anteriores y las propuestas del secretario general en *Larger Freedom*, el texto finalmente aprobado elude muchas cuestiones, y en asuntos clave cierra el paso a las reformas. Aunque han sobrevivido algunas ideas importantes, el propio secretario general ha mostrado su frustración porque se haya dejado pasar una oportunidad única para convertir a Naciones Unidas en una institución capaz de ofrecer soluciones a los complejos problemas que enfrenta la humanidad.

Entre los asuntos más debatidos se encuentra la financiación del desarrollo. No hubo acuerdo sobre el calendario y compromisos de aumento de la Ayuda Oficial al Desarrollo o las nuevas fuentes de financiación necesarias para alcanzar los Objetivos del Milenio, propuestas por la “Alianza contra el Hambre”, la Unión Europea, o países concretos, como el Reino Unido, y reclamadas por todos los países en desarrollo. Estados Unidos, principal obstáculo en esta materia, ha preferido centrarse en el papel del sector privado y la necesidad de hacer frente a la corrupción. El documento final ha sido calificado por muchos como “aguado” porque es un conjunto de buenas palabras que sorteas cuidadosamente cualquier tipo de compromiso concreto.

La reforma del Consejo de Seguridad era uno de los asuntos más difíciles, y se había advertido que este asunto no debería considerarse la clave del éxito o el fracaso de la Cumbre. Como se ha señalado, existe un amplio consenso respecto a la necesidad de reformar este órgano, que no es representativo ni eficaz. Su composición actual responde a la lógica de la II Guerra Mundial, y no refleja la actual distribución de poder en el sistema internacional. Países como Alemania, Brasil, India y Japón, el llamado “Grupo de los Cuatro” reclaman ocupar un puesto permanente en el Consejo, en el que aún no hay representación de África o América Latina. Sin embargo, la reforma es muy difícil debido a que debe vencer la oposición de los cinco miembros permanentes (Estados Unidos, Rusia, China, Francia y Reino Unido) a renunciar a su derecho a veto, y lograr un acuerdo amplio respecto a los equilibrios geográficos y los mandatos de los nuevos miembros. Estados Unidos y China cerraron el paso a la ampliación del Consejo, y la iniciativa del G4 fracasó al no obtener el apoyo de la Unión Africana, que era esencial para conseguir los dos tercios de votos necesarios en la Asamblea General que requiere la modificación del capítulo de la Carta. Finalmente, la cuestión queda pospuesta hasta una mejor ocasión.

Sobre desarme y no proliferación, el propio secretario general consideró “una tragedia” que esa sección al completo desapareciera del texto final, tras un largo debate en el que los países emergentes se negaron a aceptar compromisos sobre no proliferación, sin obtener contrapartidas en materia de desarme por parte de los países industrializados. Los países en desarrollo, en concreto, han recordado que en este asunto se aplica a menudo un “doble rasero”, pues los tratados en vigor exigen la reducción de los arsenales nucleares que ya existen y están en manos de las principales potencias. Al no haber acuerdo sobre esta materia, han quedado frustradas las expectativas que había levantado esta Cumbre sobre la regulación del tráfico de armas ligeras, que para muchos países en desarrollo son verdaderas “armas de destrucción masiva” pues alimentan muchos de los actuales conflictos armados internos y causan un gran número de muertes.

Sin embargo, se logró salvar la importante propuesta de la creación de una Comisión para la Consolidación de la Paz. Como destaca Carlos Espósito en este número de *Papeles*, el objeto de este nuevo órgano es ayudar a los países que han logrado negociar la salida de un conflicto armado, para que el proceso de paz no fracase y evitar que vuelvan a verse sumidos en la violencia. No obstante, el documento omite muchos aspectos concretos sobre los que no había acuerdo. Estados Unidos y los países europeos proponían que entre los integrantes de esta Comisión estuvieran los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Los países en desarrollo han objetado esta fórmula, que refuerza el poder que ya tienen estos cinco países. A cambio, proponen que la Comisión esté regulada por la Asamblea General o el Consejo Económico y Social (ECOSOC). Se ha pospuesto esa decisión para finales de 2005.

Otro de los limitados resultados de la Cumbre se refiere al principio de “la responsabilidad de proteger” a una población ante el genocidio, la depuración étnica o los crímenes de lesa humanidad, cuando su gobierno es incapaz o no tiene la voluntad de hacerlo, o es el que está perpetrando tales actos, y que en ese caso no pueden ser invocados los principios de soberanía y no injerencia. Aunque en una versión más débil que la inicialmente propuesta, el documento final admite que en estas situaciones la comunidad internacional debe intervenir utilizando todos los medios necesarios, incluyendo medidas coercitivas. Eso sí, la intervención militar deberá ser autorizada por el Consejo de Seguridad, y ser el último recurso.

También se logró un modesto acuerdo sobre la constitución de un nuevo Consejo de Derechos Humanos. Los países ricos, incluido Estados Unidos, querían que la desacreditada Comisión de Derechos Humanos fuera reemplazada por un órgano más pequeño, más legítimo y más eficaz. La actual Comisión cuenta con 53 miembros y a menudo está integrada por países que cometen graves violaciones en esta materia. Esta propuesta, sin embargo, fue rechazada por países como Zimbawe, China o Cuba. Aunque al final se ha mantenido la propuesta, no ha habido acuerdo en la estructura de la Comisión, incluido el número de miembros que formarían parte de la misma. Estados Unidos quería que quedasen excluidos los países que han recibido sanciones o que han sido investigados por violación de los derechos humanos. Además de los citados, países como Pakistán y Egipto se oponían a esas demandas. Estas cuestiones han quedado pendientes, lo que puede comprometer el futuro de esta Comisión. Sin embargo, se ha duplicado el presupuesto para la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos, que goza de más credibilidad.

En relación con el terrorismo, se hace un llamamiento para firmar una convención marco en 2005, pero hubo serias discrepancias sobre este fenómeno. Existía un principio de acuerdo respecto a la definición del terrorismo, que consideraba que ninguna causa o agravio justifica la muerte o el daño inflingido a los civiles con el objeto de intimidar a una población o modificar el comportamiento de un gobierno o de una organización internacional. Sin embargo, los países árabes exigieron que la declaración reconociera expresamente que la lucha contra el terrorismo no sirviera como pretexto para negar el derecho de los pueblos a luchar contra la ocupación e intervención extranjeras. Finalmente, no se llegó a un acuerdo, lo que no debe extrañar debido a que esta cuestión no es ni mucho menos semántica. En nombre de la lucha contra el terrorismo se invadió Irak a través de una guerra ilegal. De igual forma, hay organizaciones armadas que argumentan que el derecho a la liberación nacional justifica asesinatos indiscriminados de civiles. Finalmente, el argumento de la lucha contra el terrorismo se utiliza en distintos lugares para justificar recortes de las libertades democráticas o la persecución de la oposición política.

Otro de los temas que han ocupado la atención internacional ha sido el terrorismo con los atentados en Londres en el mes de julio, que costaron la vida a 54 personas y dejó alrededor de 200 personas heridas. Fueron cuatro ataques coordinados en la red de transportes públicos, que mostraron la capacidad operativa de la célula terrorista, a pesar de las medidas de seguridad que se habían establecido con motivo de la celebración de la Cumbre del G-8 en Gleneagles (Escocia). Ambos hechos estaban relacionados, como señala Sheila Carapico en el artículo incluido en este número de *Papeles*. Como consecuencia, Tony Blair anunció que "...las reglas del juego habían cambiado" y un mes más tarde el ministro del Interior, Charles Clarke, anunció medidas para deportar a los extranjeros que fomenten el odio o el terrorismo, que amenacen el orden público, la seguridad nacional o el estado de derecho. Estas medidas han suscitado las protestas de las organizaciones de derechos humanos, que han denunciado que los sospechosos de terrorismo podrían ser deportados a países en los que se practica la tortura. Estas medidas resultan peligrosamente vagas, y dan un poder extraordinario a aquellos que tengan que determinar qué son actividades religiosas y qué es fomento del terrorismo. Se ha señalado que esto puede tener consecuencias negativas en las relaciones con la comunidad islámica. Además no servirá para prevenir nuevos ataques terroristas, tal y como reconoció el propio gobierno de Blair. Estas críticas son pertinentes debido a las particulares características de los atentados de Londres. Cuatro de los suicidas eran de nacionalidad británica, y de origen pakistaní y afrocaribeño, y parecían estar bien integrados en sus comunidades en Yorkshire. Como ha afirmado Gilles Kepel, los atentados de Londres muestran el fracaso del modelo multicultural británico y ponen en tela de juicio la propuesta comunitarista de integración social de las minorías étnicas en el Reino Unido.⁵

Este número de *Papeles* también aborda otras cuestiones de la agenda internacional, como las elecciones en Irán, la crisis en Bolivia, las manifestaciones en el Sáhara Occidental y la situación de Afganistán, que ha celebrado elecciones el 18 de septiembre. La habitual sección de reseñas y una bibliografía sobre Naciones Unidas completan la revista.

Manuela Mesa
Directora

⁵ Gilles Kepel. "El fin de Londonistán", *El País*, 31 de agosto de 2005.