

III. REFORMA DE NACIONES UNIDAS: LA TENSIÓN ENTRE HEGEMONÍA, SOBERANÍA Y COSMOPOLITISMO

*José Antonio Sanahuja**

Con motivo de la Cumbre de Naciones Unidas de Nueva York (septiembre de 2005), se ha reactivado el debate sobre el papel del sistema multilateral en la paz y la seguridad internacionales, en el desarrollo sostenible y en la gobernanza de la globalización. Sin embargo, el ambicioso programa de reformas propuesto por el secretario general Kofi Annan en el sexagésimo aniversario de Naciones Unidas se fue diluyendo en el curso de una negociación marcada por las exigencias de EE UU y de los países en desarrollo más refractarios. La Cumbre ha sido, finalmente, una oportunidad perdida para la reforma. Han vuelto a aparecer las tensiones entre el unilateralismo y el multilateralismo hegemónico de EE UU, el «nuevo multilateralismo» enraizado en concepciones cosmopolitas de la política internacional que promueve la UE y otros países industrializados y el «multilateralismo soberanista», de carácter defensivo, desplegado por parte de los países en desarrollo.

La reforma de Naciones Unidas

El fin de la Guerra Fría y el debate sobre la globalización abrieron un periodo de optimismo respecto al fortalecimiento del sistema multilateral. Se afirmó que Naciones Unidas y en particular órganos como

* José Antonio Sanahuja es profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, director del Departamento de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y analista del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM).

el Consejo de Seguridad o el Consejo Económico y Social (ECOSOC), dejarían de estar paralizados por el enfrentamiento Este-Oeste y que el sistema multilateral podría responder eficazmente a las exigencias de la globalización. Así parecía mostrarlo el renovado papel de Naciones Unidas impulsando procesos de paz y una serie de Cumbres que crearon nuevos consensos sobre cooperación internacional, cuya expresión última fue la «Declaración del Milenio» de 2000. Ésta reafirmó el papel de Naciones Unidas en la seguridad internacional y estableció los «Objetivos de Desarrollo del Milenio» (ODM), que entre 1990 y 2015 pretenden reducir a la mitad la tasa de incidencia de la pobreza extrema, entre otras metas de desarrollo.¹

Sin embargo, a finales del decenio hechos como el fracaso de la operación «Recuperar la Esperanza» en Somalia, el genocidio de Ruanda y las guerras de África Central, las matanzas de Srebrenica y la guerra de Kosovo, dieron paso a visiones menos optimistas. Aunque hubo muchas propuestas de reforma del sistema multilateral, los únicos avances destacables eran la Corte Penal Internacional (CPI) y el Protocolo de Kioto —que se han encontrado con la oposición beligerante de EE UU— y los nuevos «fondos globales» para reducir la deuda de los países más pobres y afrontar problemas ambientales globales o el VIH/sida, que no han logrado movilizar muchos recursos adicionales. El debate sobre la «nueva arquitectura financiera internacional» se estancó, a pesar de la sucesión de crisis financieras en México, Brasil, Rusia, los países asiáticos y Argentina. Los resultados de la cumbre de Monterrey sobre financiación del desarrollo de marzo de 2002 —el llamado «Consenso de Monterrey»— fueron decepcionantes de cara a movilizar los recursos necesarios para alcanzar los ODM. Las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) se atascaron tras fracasar la Cumbre de Cancún (México) de septiembre de 2003, lo que ponía en cuestión los compromisos comerciales asociados a los ODM.

Finalmente, el unilateralismo de la Administración Bush tras los atentados del 11-S y el proceso que condujo a la guerra de Irak motivó análisis pesimistas sobre el futuro del sistema multilateral. La nueva *Estrategia de Seguridad Nacional* de EE UU de 2002 justifica los ataques preventivos unilaterales, contradice la Carta de Naciones Unidas,

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

impugna la autoridad del Consejo de Seguridad y cuestiona principios básicos del Derecho Internacional, como la renuncia al uso de la fuerza, no intervención y la igualdad soberana de los estados. Según los neoconservadores, el Consejo de Seguridad mostró su «irrelevancia» al no secundar la invasión de Irak. Para los países que se opusieron a la guerra, que este órgano no la avalara fortaleció su legitimidad, pero también mostró su debilidad, al no impedir una guerra ilegal.

Pese a que los *neoon* se apresuraron a extender el certificado de defunción de Naciones Unidas y el sistema de seguridad colectiva, la guerra de Irak impulsó un debate renovado sobre el papel del multilateralismo y la reforma de esa organización. Con la iniciativa del secretario general, Kofi Annan, se inició un proceso de reflexión y búsqueda de consensos sobre la reforma del sistema de seguridad colectiva y la agenda del desarrollo.

Con relación a la paz y la seguridad, se elaboró el informe *Un mundo más seguro*, con propuestas concretas para lograr un Consejo de Seguridad más representativo, legítimo y eficaz y revisar las normas relativas al uso de la fuerza, en relación con la legítima defensa, a los «ataques anticipatorios» y con fines de protección humana.² Respecto a este último supuesto, el informe se basó en textos anteriores sobre la «intervención humanitaria» y los límites de la soberanía estatal ante el genocidio y la «limpieza étnica». Ante ellas, la comunidad internacional tendría la «responsabilidad de proteger» a la población, incluso mediante el uso de la fuerza.³ Por último, respecto a los objetivos de desarrollo, se llevó a cabo el «Proyecto del Milenio», con propuestas concretas para la reducción de la pobreza.⁴

² Ver *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 Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía del Estado, *La responsabilidad de proteger*, diciembre de 2001, disponible en <http://www.iciss.ca/>. Ver también <http://www.responsibilitytoprotect.org>

⁴ 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.

Un concepto más amplio de libertad: las propuestas de reforma

Con estos antecedentes, el secretario general presentó en marzo de 2005 el documento *Un concepto más amplio de libertad*, que constituye un amplio programa de reforma para ser debatido en la Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General (la «Cumbre del Milenio + 5»), convocada en Nueva York del 14 al 16 de septiembre de 2005.

El documento constata que la globalización y la creciente interdependencia que ello supone incrementan la necesidad de un multilateralismo eficaz; que el 11-S y la amenaza del terrorismo global reclaman una visión integrada de seguridad colectiva y el fortalecimiento de Naciones Unidas; y que pobreza, desarrollo y seguridad son problemas interrelacionados: «Si bien no puede decirse que la pobreza y la negación de los derechos humanos sean la ‘causa’ de las guerras civiles, el terrorismo y la delincuencia organizada, todos ellos incrementan considerablemente el peligro de la inestabilidad y la violencia (...) Así pues, no tendremos desarrollo sin seguridad, no tendremos seguridad sin desarrollo y no tendremos ni seguridad ni desarrollo si no se respetan los derechos humanos. Si no se promueven todas esas causas, ninguna de ellas podrá triunfar».⁵

El documento planteaba propuestas concretas en tres grandes campos: desarrollo, seguridad colectiva y derechos humanos, que en muchos ámbitos requieren enmiendas a la Carta de Naciones Unidas. Las más relevantes son las siguientes:

Desarrollo y lucha contra la pobreza

- La reafirmación de los ODM y el compromiso de aumentar la ayuda de los países ricos hasta el 0,5% de su renta nacional en 2009 y el 0,7% en 2015, con un nuevo mecanismo internacional de financiación; y la finalización de las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC).
- Acciones con resultados rápidos en materia sanitaria; más recursos para luchar contra el VIH/sida y otras enfermedades; un sistema de

⁵ *Un concepto más amplio de 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. Ver también Kofi Annan, «In Larger Freedom: Decision Time at UN», *Foreign Affairs*, mayo-junio de 2005.

alerta temprana ante desastres; y avances frente al cambio climático, a través del Protocolo de Kioto y para promover la igualdad de género.

Seguridad colectiva

- La adopción de un nuevo consenso sobre seguridad que reconozca sus vínculos con la pobreza y la democracia.
- El refuerzo de los tratados sobre proliferación y control de armamento nuclear, químico y biológico y un nuevo tratado sobre marcado, localización y tráfico ilegal de armas ligeras.
- La adopción de una definición común de terrorismo y el fortalecimiento de las normas internacionales para afrontarlo.
- Acuerdos sobre el uso de la fuerza ante amenazas inminentes a la paz y la seguridad.
- La creación de una Comisión de Consolidación de la Paz que evite el retorno de la violencia en los países que se encuentren en procesos de reconstrucción posconflicto.
- El establecimiento de reservas estratégicas (*stand-by capacities*) para operaciones de paz y el fortalecimiento de las organizaciones regionales en ese ámbito, en particular la Unión Europea (UE) y la Unión Africana (UA).

Libertad, derechos humanos y democracia

- Adoptar el principio de la «responsabilidad de proteger» como base para la acción colectiva contra el genocidio, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad y actuar según ese principio con métodos diplomáticos, humanitarios y, si es necesario, medidas coercitivas conforme a las disposiciones de la Carta de Naciones Unidas.
- La creación del Fondo para la Democracia, que ofrecería financiación y asistencia técnica para procesos de transición o consolidación democrática.

Fortalecimiento del sistema de Naciones Unidas

- La reforma del Consejo de Seguridad, a partir de dos fórmulas alternativas que incluirían nuevos miembros permanentes o semipermanentes, sin derecho de veto, con una mayor representación de los países en desarrollo más importantes. En la llamada fórmula A

se incluirían seis nuevos miembros permanentes sin derecho de veto (dos para África, dos para Asia, uno para Europa y otro para América). En la fórmula B se añadirían ocho nuevos miembros semi-permanentes con mandatos de cuatro años renovables y once con mandatos de dos años no renovables. En ambos casos, el Consejo pasaría de los quince miembros actuales (cinco permanentes y diez no permanentes) a un total de 24 miembros.

- La creación de un nuevo Consejo de Derechos Humanos, en sustitución de la desacreditada e ineficaz Comisión de Derechos Humanos.
- La reforma del Consejo Económico y Social (ECOSOC) y de sus capacidades para dar seguimiento a los ODM y a las políticas de cooperación al desarrollo.
- La protección del «espacio humanitario» y de la respuesta humanitaria en el sistema de Naciones Unidas, incluyendo un fondo permanente para responder ante emergencias.
- La mejora de la gobernanza del sistema internacional, con la creación de una Organización de Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

Estados, intereses, coaliciones: el difícil consenso en torno a la reforma

Desde marzo de 2005, las propuestas del secretario general se sometieron a un intenso proceso de negociación, con vistas a lograr un texto de consenso que debería ser aprobado por la Asamblea General en la Cumbre de Nueva York de septiembre de 2005.

Las negociaciones dieron lugar a distintas versiones del texto, difundidas el 3 de junio, el 22 de julio, el 5 de agosto y el 6 de septiembre, que fueron «aguando» o suprimiendo las propuestas del secretario general. Esto ocurrió, en particular, en asuntos que requieren enmiendas a la Carta de Naciones Unidas, como la ampliación del Consejo de Seguridad, para la que se precisa una mayoría de dos tercios de la Asamblea General y el voto favorable de los miembros permanentes del Consejo, lo que les da derecho a vetar la reforma.

Sobre este último asunto, a mediados de agosto las perspectivas eran poco halagüeñas. La iniciativa recayó en el llamado «Grupo de los

Cuatro» o G-4, integrado por Alemania, Brasil, India y Japón, claros aspirantes a ocupar nuevos puestos permanentes en la llamada «opción A». Aun contando con el apoyo del Reino Unido y de Francia, a principios de agosto el G-4 no había logrado el apoyo de los 54 miembros de la Unión Africana, necesarios para obtener la mayoría requerida para la reforma de la Carta, debido a disputas sobre quién debería representar a África y el número de puestos en el Consejo. También se encontró con la oposición del grupo denominado «Unidos por el Consenso». Este grupo está integrado por países que han propuesto una variante de la opción B —debido a que sus posibilidades de acceder al Consejo serían menores si la opción A fuera finalmente aprobada—, o bien que se resisten a ver en el Consejo a alguno de sus rivales. El grupo incluye, entre otros, a Argentina, Canadá, Colombia, Costa Rica, Italia, México, Pakistán, Corea del Sur, España y Turquía.⁶ Ambas propuestas también encontraron el rechazo de China, reacia a ver a Japón en ese órgano y de EE UU, que sólo apoyaba la incorporación de Japón y rechazaba expresamente la candidatura de Alemania, en represalia por su posición en la guerra de Irak.

A pesar del bloqueo en esta cuestión, reinaba un moderado optimismo respecto a otros asuntos, pues el texto recogía acuerdos importantes en torno a la necesidad de incrementar la ayuda oficial al desarrollo (AOD); sobre el uso de la fuerza y la «responsabilidad de proteger»; sobre la creación de la Comisión de Consolidación de la Paz y el nuevo Consejo de Derechos Humanos, y sobre la mejora de la respuesta humanitaria de Naciones Unidas.

Sin embargo, la irrupción del nuevo embajador de EE UU ante la ONU, John Bolton, provocó una profunda crisis en las negociaciones. Bolton venía precedido por la polémica, dada su animosidad hacia Na-

⁶ El G-4 presentó un borrador de resolución el 6 de julio, pero no lo sometió a votación ante la falta de apoyo. Proponía seis nuevos miembros permanentes (dos para África, dos para Asia, uno para los países occidentales y uno para América Latina) y cuatro miembros no permanentes (a distribuir entre África, Asia, América Latina y Europa del Este). En respuesta al anterior, «Unidos por el Consenso» presentó su proyecto de resolución el 26 de julio, proponiendo cinco miembros permanentes y veinte no permanentes, con mandatos de dos años renovables, que se distribuirían así: seis para África, cinco para Asia, cuatro para América Latina y el Caribe, tres para Europa Occidental y dos para Europa del Este. Los países africanos presentaron su propio proyecto el 14 de julio.

ciones Unidas y por haber sido nombrado directamente por el presidente George W. Bush y no contar con el respaldo del Senado. A finales de agosto Bolton planteó, línea a línea, 750 modificaciones al texto, muchas de ellas puramente formales. Se trataba de una táctica obstruccionista —o puro «filibusterismo», según un diplomático surafricano—, que pretendía forzar la adopción de un texto más breve e insustancial y el abandono del borrador en un momento en el que las negociaciones estaban muy avanzadas y apenas quedaban veinte días para la Cumbre.⁷ Esa manera de presentar las enmiendas provocó perplejidad —algunas se dirigían contra propuestas planteadas por los propios representantes de EE UU—, desconfianza y resentimiento.⁸ Lo más grave es que rompían los delicados equilibrios alcanzados durante semanas de negociación entre distintos grupos de países y en especial entre países ricos y pobres. Es significativo que en esta ocasión EE UU se encontrara con la oposición del Reino Unido, tradicionalmente más afín a sus propuestas sobre seguridad, pero que también pretende ejercer cierto liderazgo a favor del desarrollo —así lo atestigua la reunión del grupo de los ocho países más industrializados, G-8, en Gleneagles (Escocia), en julio de 2005, presidida por Tony Blair— y que, además, ocupaba la Presidencia de turno de la UE en el segundo semestre de 2005.

Sin embargo, pese a las maneras arrogantes de Bolton, sería un error atribuir a su personalidad el rechazo estadounidense al texto, pues es más un síntoma que una causa.⁹ Bolton es un buen representante de la visión neoconservadora del orden internacional y de su rechazo a Naciones Unidas, una organización que los *neocón* consideran irrelevante.¹⁰ Hasta ese momento, la falta de un embajador había rebajado el perfil

⁷ Warren Hoyes, «Bolton pushes UN on change as US objects to draft plan», *The New York Times*, 25 de agosto de 2005; «EE UU presiona para amoldar la reforma de la ONU a su política exterior», *El País*, 26 de agosto de 2005, p. 3; «Reforming the UN», *Financial Times*, 27 de agosto de 2005.

⁸ «UNdiplomatic», *The Washington Post*, 2 de septiembre de 2005.

⁹ Sobre Bolton, ver Mark Leon Goldberg, «The Arsonist», *The American Prospect*, 5 de enero de 2006.

¹⁰ Según Bolton, el Consejo de Seguridad «sólo necesita un miembro, Estados Unidos, (...) porque ése es el reflejo de la verdadera distribución del poder en el mundo», «America's new UN envoy. Lethal injection, or healthy tonic?», *The Economist*, 4 de agosto de 2005.

de EE UU en las negociaciones, pero la posición de ese país no había variado y había sido explicitada en junio de 2005 en un importante documento elaborado por una comisión bipartidista instaurada por el Congreso.¹¹ Por otra parte, en junio el Congreso aprobó una ley que obligaba a EE UU a reducir a la mitad su contribución financiera a Naciones Unidas en 2008 si para ese año no se habían adoptado 46 reformas concretas.¹² Con estos antecedentes, las prioridades de EE UU eran muy claras. Estaban encabezadas por la reforma administrativa, el manejo presupuestario y la lucha contra el terrorismo y la proliferación de armas. No se contemplaba la reforma del Consejo de Seguridad y, en materia de desarrollo, se insistía en la responsabilidad de los propios países y en el papel clave del sector privado.

Pero Bolton fue más allá, pues sus enmiendas reclamaban la supresión de todas las referencias a los ODM, pese a que dichos objetivos habían sido respaldados en 2000 por 189 países y 147 jefes de Estado y de Gobierno, entre ellos el entonces presidente de EE UU, Bill Clinton. En su lugar, se proponía una vaga referencia a «objetivos de desarrollo internacionalmente acordados» y en las secciones clave, la sustitución de los ODM por el «Consenso de Monterrey» de 2002, un texto más cercano a la Administración Bush al no contemplar metas cuantitativas sobre ayuda, rechazar nuevas vías de financiación como «impuestos globales» y dar más énfasis al sector privado. En este aspecto, para EE UU la Cumbre de Nueva York representaba una oportunidad para revertir acuerdos ya adoptados en Naciones Unidas. Para explicar porqué se oponía a los ODM, los representantes de EE UU alegaron que la falta de capacidad estadística de los países en desarrollo hacía difícil verificar su cumplimiento. Pero aunque esto pueda ser cierto en algunos países, se trata de una obvia falacia lógica y como tal fue contestada por Jeffrey Sachs, autor del Informe del Milenio.¹³

¹¹ *American Interests and UN Reform. Report of the Task Force on the UN*, United States Institute for Peace (USIP), Washington, junio de 2005. El grupo de trabajo fue presidido por el anterior portavoz republicano en Congreso, Newt Gingrich y el anterior líder de la mayoría en el Senado, el demócrata George Mitchell.

¹² *Henry J. Hyde United Nations Reform Act*, de 17 de junio de 2005, aprobada por 221 votos frente a 184. En paralelo, el Senado ha debatido otras dos variantes de esa ley basadas en el informe Gingrich-Mitchell.

¹³ «The UN's Millennium Development Goals. Aspirations and Obligations», *The Economist*, 8 de septiembre de 2005.

También se pretendía suprimir las referencias a la Corte Penal Internacional, al Protocolo de Kioto o al Tratado para la prohibición de pruebas nucleares. Respecto a la «responsabilidad de proteger», se proponía sustituir ese principio por la fórmula, más débil, de «preparación para actuar», que sólo sería una «responsabilidad moral». Paradójicamente, al minar ese principio, EE UU se encontró formando parte de una «alianza maligna», según *Financial Times*, con países como Cuba, Irán, Siria y Venezuela, que lo rechazan por considerarlo una mera coartada ideológica del intervencionismo occidental.¹⁴

Finalmente, Bolton planteó una ampliación del Consejo de Seguridad limitada a uno o dos nuevos miembros permanentes sin derecho de veto, con Japón como único candidato. Sin embargo, ello trajo rumores, pronto desmentidos, de un acuerdo con China para bloquear la reforma del Consejo y, de esta forma, impedir el acceso de Alemania y de Brasil, que EE UU no desea y el de Japón, al que se opone China.¹⁵

El rechazo al fondo y las formas de la posición de EE UU no se hizo esperar. El Grupo de los 77 introdujo nuevas propuestas de modificación del texto, insistiendo en los ODM y la ayuda al desarrollo. En EE UU la secretaria de Estado, Condoleezza Rice, intervino para atemperar las demandas de Bolton, ante las protestas de Kofi Annan y del ministro de Asuntos Exteriores británico, Jack Straw, en representación de la UE. La última semana de agosto Bolton aclaró que EE UU no se oponía a los ODM, aunque objetaba su formulación actual y en un memorando del 6 de septiembre aceptó la mención a los ODM y al Protocolo de Kioto, aclarando que no afectan a EE UU.¹⁶ En el discurso inaugural ante la Cumbre del 14 de septiembre, el propio presidente Bush reafirmó el respaldo de EE UU a los ODM.

Pese a este repliegue táctico, se mantuvo la mayor parte de las enmiendas y algunos países vieron en el obstruccionismo una excusa para rechazar ciertos puntos o resucitar exigencias que, sin la posición radical de EE UU, serían indefendibles, o ya se habían descartado en negociaciones anteriores. Las concesiones de EE UU resolvían proble-

¹⁴ «Hubris blocks UN Reform», *Financial Times*, 8 de septiembre de 2005.

¹⁵ «A nasty smell», *The Economist*, 11 de agosto de 2005; «Crunch time for UN reform», *The Economist*, 31 de agosto de 2005.

¹⁶ Howard de Frank, «At UN, Bolton softens his tone», *The Christian Science Monitor*, 12 de septiembre de 2005.

mas creados por ellos mismos y afectaban a cuestiones simbólicas. A principios de septiembre, el temor al fracaso era patente y, si se contemplan los resultados, estaba justificado.¹⁷ El presidente de la Asamblea General y responsable de la conducción de las negociaciones, el gabonés Jean Ping, lanzó una «operación rescate» y estableció un *core group* integrado por 32 países, que después se redujo a sólo diez, que el 6 de septiembre se encerró a negociar sobre el borrador (que aún contaba con unas 250 secciones entre corchetes). Ello revela la magnitud de los desacuerdos aún presentes, que no pudieron superarse pese a que las negociaciones, que debían terminar el día 10 de septiembre, se prorrogaron hasta el 12.¹⁸

Acuerdos y desacuerdos: la Cumbre de Nueva York y sus derivaciones

Todo ello era demasiado poco y demasiado tarde para salvar la Cumbre. Para evitar que comenzara sin un texto cerrado, en las vísperas de su inauguración el presidente de la Asamblea optó por suprimir todas las secciones en disputa, lo que redujo aún más el alcance del texto y tuvo el efecto, no deseado, de recompensar a los obstruccionistas. La Resolución final, muy limitada, terminó siendo el característico acuerdo de mínimos propio de la diplomacia multilateral, aunque en este caso el «factor Bolton» y la oposición de los países refractarios contribuyeron a que el proceso de degradación del texto fuera más rápido e intenso.¹⁹ Ante la falta de acuerdo, se optó por posponer algunas cuestiones y en aquellas en las que hubo acuerdos parciales, se inició un nuevo ciclo de negociación tras la Cumbre. A continuación se examinan los resultados de la Cumbre y de las negociaciones posteriores, de haberse producido, en las principales cuestiones en discusión.

¹⁷ Thalif Deen, «UN Summit in danger of being a political fiasco», InterPress Service (IPS), Nueva York, 9 de septiembre de 2005. Ewan MacAskill, «World Summit on UN's future heads for chaos», *The Guardian*, 10 de septiembre de 2005.

¹⁸ Esa versión del texto y las anteriores puede obtenerse en <http://www.reformtheUN.org>.

¹⁹ Documento final de la de Cumbre 2005. Resolución de la Asamblea General, A/Res/60/1, 15 de septiembre de 2005.

Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

Como se ha indicado, EE UU aceptó que los ODM permanecieran en el texto, pero objetó las metas y calendarios de aumento de la ayuda. Se logró un acuerdo de última hora para reconocer los compromisos adoptados por algunos donantes, como la UE, que había decidido incrementar su ayuda hasta el 0,5% del Producto Interior Bruto (PIB) en 2010 y el 0,7% en 2015. La fórmula acordada se redactó cuidadosamente para que no se derive de ella ninguna obligación para EE UU u otros donantes. Respecto a las propuestas de nuevos instrumentos de financiación del desarrollo impulsadas por la «Alianza contra el hambre» y otros países, como las ecotasas sobre el transporte aéreo, el texto acordado se limita a «tomar nota con interés». A cambio, EE UU obtuvo la inclusión de nuevos apartados sobre las reformas internas, el capital privado, los derechos de propiedad, la inversión extranjera... Todo ello en línea con el Consenso de Monterrey. Se suprimió el texto referido a las negociaciones comerciales de la OMC y las cuestiones «sistémicas» referidas a la arquitectura financiera internacional. Respecto al papel del Consejo Económico y Social (ECOSOC), se acordaron nuevas funciones de seguimiento de las políticas de cooperación al desarrollo y de la implementación de los ODM, pero se rechazó que ese examen abarque las políticas nacionales, o los vínculos entre paz y desarrollo.

Uso de la fuerza y seguridad colectiva

EE UU reclamó que el derecho de legítima defensa, contemplado en el artículo 51 de la Carta, permita realizar ataques preventivos contra amenazas latentes o no inminentes. La propuesta original del documento *Larger Freedom* reafirmaba la doctrina internacionalmente asentada: que tales ataques sólo son admisibles bajo el criterio de legítima defensa si se trata de amenazas inminentes y verificables, si es el último recurso, hay posibilidades de éxito, se aplica el principio de proporcionalidad y se somete el asunto de inmediato a la autoridad del Consejo. Sin embargo, EE UU consideró restrictivos esos criterios y los países en desarrollo contraatacaron con una enmienda que rechazaba el «unilateralismo». Finalmente, no hubo acuerdo sobre este punto, que se omite, con lo que la resolución se limitó a reafirmar de manera genérica lo dispuesto en la Carta sobre el uso de la fuerza y la autoridad del Consejo de Seguridad, que sólo se considera «primordial» y no «exclusiva», como planteaban algunos países.

Reforma del Consejo de Seguridad

Ante la falta de acuerdo, el G-4 propuso, sin éxito, establecer el 31 de diciembre de 2005 como fecha límite para adoptar una decisión y la Resolución aprobada en la Cumbre sólo contiene una declaración genérica a favor de la reforma, proponiendo un nuevo examen de la cuestión a finales de 2005. En el debate planteado en noviembre, el G-4 se encontró de nuevo sin apoyos de la Unión Africana y de EE UU.²⁰ Posteriormente Alemania, Brasil y la India volvieron a presentar su proyecto de resolución, pero Japón consideró fracasada esa propuesta y se desmarcó del G-4, entablado negociaciones con China —que sigue sin apoyar su candidatura— y sobre todo con EE UU, a quien apoyó en el debate presupuestario de diciembre. Sin embargo, el alineamiento de Japón con EE UU no le ha garantizado su apoyo y a principios de febrero de 2006 Bolton declaró que no respaldaba la iniciativa japonesa.²¹

Responsabilidad de proteger

La adopción de este principio contó con el apoyo expreso del secretario general, de la UE, la UA y otros países en desarrollo, muchos de ellos latinoamericanos. Sin embargo, se enfrentó a la oposición de los No Alineados, de Argelia, China, India, Indonesia y Rusia y de los países llamados «saboteadores» (*spoilers*), como Cuba, Egipto, Irán, Pakistán, Siria o Venezuela. Estos últimos plantean, como afirmó en la Asamblea General el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, que legitimaría las «intervenciones humanitarias» y que es contrario a los principios de soberanía y no intervención. EE UU, como se indicó, propuso una fórmula más tibia. En el último momento se logró un acuerdo para aceptar el principio general, aunque se devalúa su eficacia al suprimirse la invitación expresa a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad a que se abstengan de utilizar el veto en estas situaciones.

Tras la Cumbre se ha iniciado el debate sobre el desarrollo de este principio, con motivo de un nuevo proyecto de resolución del Consejo

²⁰ Warren Hoge, «At the UN, squabbling on Council runs anew», *The New York Times*, 13 de noviembre de 2005.

²¹ Ver la entrevista exclusiva de John Bolton en el diario *Asahi Shimbun* del 2 de febrero de 2006.

de Seguridad sobre protección de los civiles en los conflictos armados, introducido el 21 de noviembre de 2005 por iniciativa del Reino Unido, Francia y Dinamarca.²² El debate reveló que persisten los desacuerdos respecto al alcance de ese principio y la posibilidad de hacerlo efectivo mediante medidas coercitivas al amparo del Capítulo VII de la Carta, a la que países como Rusia o China se oponen.

Desarme y no proliferación

Ésta fue una de las cuestiones más controvertidas. Los delicados equilibrios logrados en meses de negociación saltaron por los aires cuando Bolton exigió suprimir las referencias al desarme y países como Israel, India y Pakistán respondieron cuestionando las menciones al Tratado de no Proliferación Nuclear (TNP).²³ Además, las exigencias de EE UU sobre armas de destrucción masiva se han enfrentado a las críticas de los países en desarrollo respecto a su escaso compromiso con el desarme. En el último borrador, esta sección del texto estaba salpicada de corchetes y en la Resolución finalmente aprobada se había suprimido en su totalidad. Como señaló Kofi Annan en su discurso de apertura de la Cumbre ante la Asamblea General, ello suponía «nuestro mayor desafío y nuestro mayor fracaso».

Definición de terrorismo

La posibilidad de tal definición, alentada por EE UU y otros países que han sufrido ese tipo de acciones, se ha encontrado con la resistencia de los países árabes a que se deniegue el derecho a luchar por la liberación nacional y frente a la ocupación extranjera en nombre de la «lucha contra el terrorismo». No obstante, con el concurso de la Liga Árabe se ha logrado un acuerdo en considerar que no se puede aceptar ni legitimar en nombre de ninguna causa o agravio «ninguna acción que pretenda causar la muerte o daños corporales serios cuando el propósito de tales actos, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a llevar a cabo o abstenerse de realizar cualquier acto y no puede ser justificado

²² Ver el informe del secretario general *The Protection of Civilians in Armed Conflicts*, S/2005/740, de 28 de noviembre de 2005.

²³ Goldberg, *Op. Cit.*

sobre ninguna base». En esta definición, no obstante, se han omitido las referencias a los civiles y no combatientes debido a las discrepancias sobre qué personas son un objetivo legítimo.

Comisión de Consolidación de la Paz

Antes de la Cumbre ya se había logrado un amplio consenso sobre la necesidad de crear esta Comisión antes de finalizar 2005 y permitir que se reúna con diversos formatos, aun contando con una comisión organizadora permanente. En las negociaciones posteriores, se acordó que se constituiría como órgano asesor intergubernamental, en apoyo del Consejo de Seguridad y de otros órganos y agencias de Naciones Unidas. Finalmente, el 20 de diciembre de 2005 la Asamblea General aprobó su constitución y composición.²⁴ Los países en desarrollo han presentado distintas objeciones ante lo que consideran «poder excesivo» de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Además operará bajo la regla del consenso y su efectividad está amenazada por no contar con respaldo presupuestario.²⁵ Su pleno funcionamiento, en cualquier caso, no comenzará hasta finales de 2006. Junto a la Comisión, se ha establecido un Fondo de Consolidación de la Paz basado en contribuciones voluntarias, que según el documento *Safer World* debería contar, al menos, con 250 millones de dólares para poder hacer desembolsos inmediatos en situaciones de posconflicto que requieran apoyo urgente.²⁶

²⁴ Resolución sobre la Comisión de Consolidación de la Paz, A/RES/60/180 de 30 de diciembre de 2005. El Comité organizativo permanente contará con 31 miembros: siete del Consejo de Seguridad, incluidos los cinco permanentes; siete elegidos por el ECOSOC; los cinco mayores contribuyentes a la financiación de Naciones Unidas y los cinco mayores contribuyentes a las fuerzas de paz; y siete elegidos por la Asamblea General, atendiendo al criterio de representación geográfica y a su experiencia en reconstrucción posconflicto.

²⁵ Thalif Deen, «UN's Peacebuilding Commission Off to a Slow Start», InterPress Service, 10 de febrero de 2006.

²⁶ Un examen más detallado de las limitaciones y potencial de la Comisión en Richard Ponzio, *The creation and functioning of the UN Peacebuilding Commission*, Saferworld, Londres, noviembre de 2005. Ver también Gareth Evans, *What difference would the Peacebuilding Commission Make: The case of Burundi*, International Crisis Group, enero de 2006.

Consejo de Derechos Humanos

Este órgano, respaldado por EE UU, la UE, la mayor parte de los países de América Latina, África y Asia, sustituiría a la cuestionable Comisión de Derechos Humanos, un órgano al que se habían otorgado competencias muy limitadas y en el que habitualmente se han refugiado países con un penoso historial en esta materia, intentando así sortear la condena pública. En contra se ha manifestado un pequeño grupo de quince países liderados por Cuba, y que incluye a Venezuela, Myanmar, Vietnam, Turkmenistán, Bielorrusia, Pakistán y Siria, que junto a otros, objetan que este órgano examine el comportamiento de los estados en esta materia. Por su parte, Rusia, con el respaldo de China, Egipto y Pakistán, desarrolló una estrategia dilatoria.²⁷ Las ONG de derechos humanos, en general, respaldan las reglas más exigentes.²⁸ Finalmente, la Cumbre acordó su creación, pero a través de negociaciones que deberían concluir «lo antes posible» durante 2005.

Sin embargo, al comenzar 2006 aún no había acuerdo y persisten importantes diferencias respecto a su rango, como órgano principal de Naciones Unidas, o como órgano subsidiario de la Asamblea General; sobre sus poderes de encuesta y sanción; sobre las mayorías requeridas para la elección de sus miembros y sobre su composición. La mayor parte de los países industrializados, incluyendo a EE UU y la UE, plantean que ese órgano no debe tener más de treinta miembros, frente a los 53 de la actual Comisión de Derechos Humanos; que sólo puedan participar países que respeten los derechos humanos y que se requiera una mayoría de dos tercios y no la mayoría simple actual, como barrera de acceso para países dudosos. Este criterio es el que defiende el G-77 y, en especial, el llamado «lobby de los dictadores».

El hecho es que no se ha logrado un acuerdo y, como señaló *The Washington Post*, si nadie lo impide en marzo volverá a reunirse la desacreditada Comisión de Derechos Humanos, incluyendo de nuevo a países como Arabia Saudí, Cuba, Sudán, China o Zimbabue; preci-

²⁷ «US fears summit will gut UN reform, rights plans», Reuters, 12 de septiembre de 2005.

²⁸ Ver el documento de Amnistía Internacional, *Meeting the challenge: Transforming the Commission of Human Rights into a Human Rights Council*, documento IOR 40/008/2005, abril de 2005; y la carta firmada por 190 ONG de derechos humanos del 13 de enero de 2006.

samente los países que deberían estar en la lista de candidatos a sanciones.²⁹

En esta negociación EE UU se ha encontrado cautivo de sus propias contradicciones. Sus exigencias a menudo son rebatidas con una simple mención de Guantánamo. En un momento de la negociación, sugirió que la adhesión a los instrumentos internacionales de derechos humanos podría ser un criterio a valorar para aceptar o no a un país... hasta que el negociador cayó en la cuenta de que EE UU no ha ratificado buena parte de ellos. En enero de 2006 Bolton exigió la inclusión de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, quizá para asegurarse el puesto, pero ello también llevaría a la inclusión automática de Rusia y China.

Respuesta humanitaria

El tsunami de Asia y otros desastres recientes han puesto de relieve la necesidad de contar con recursos para responder a las necesidades financieras de la asistencia humanitaria y no fiarla a la voluble voluntad de los gobiernos, o a la atención de los medios de comunicación. En la Cumbre se acordó crear un Fondo Central de Respuesta ante Emergencias (CERF), en sustitución del Fondo Rotatorio Central de Emergencias. Con un total de quinientos millones de dólares, fue establecido a mediados de diciembre. Al finalizar 2005 contaba ya con aportaciones comprometidas de 175 millones, de los que dos terceras partes correspondían al Reino Unido, Suecia y Noruega. En contraste, no se había anunciado ninguna contribución por parte de EE UU.³⁰

Medio ambiente y cambio climático

Asuntos como la preparación ante desastres causados por catástrofes naturales y acceso al agua potable habían logrado un respaldo mayoritario —la conmoción causada por el tsunami asiático y el huracán Katrina se dejaron sentir en la Cumbre—, pero hasta principios de septiembre había desacuerdos de fondo en las secciones del texto relativas al cambio climático y el Protocolo de Kioto, debido a la oposición de

²⁹ Editorial, *The Washington Post*, 20 de enero de 2006, p. A16.

³⁰ Sobre las necesidades de financiación y la distribución equitativa entre los donantes, ver Oxfam Internacional, *Predictable Funding for Humanitarian Emergencies: A Challenge to Donors*, Nueva York, octubre de 2005.

EE UU. En el último minuto éste hizo algunas concesiones y se logró un acuerdo de mínimos que reconoce el problema del cambio climático, la vigencia de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático y las obligaciones adquiridas a través del Protocolo de Kioto, aunque sólo para los países firmantes del mismo. Sin embargo, no recabó apoyos la creación una nueva Organización de Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

Reforma administrativa bajo amenazas presupuestarias

La reforma administrativa ha sido la cuestión prioritaria para EE UU, que es el primer contribuyente al presupuesto ordinario, con una cuota estimada del 22% del total. Este país, con un apoyo matizado de la UE —que en conjunto aporta el 38%— y de Japón, segundo contribuyente con el 19%, ha exigido una gestión más eficiente, mayor supervisión, transparencia y rendición de cuentas y un sistema meritocrático de promoción del personal, en vez del actual sistema de cuotas nacionales. Estas demandas, en parte justificadas, pero en parte también motivadas por la ideología, se han visto reforzadas con la publicación el 7 de septiembre de 2005 del informe de la Comisión Volcker sobre la mala gestión del programa «Petróleo por Alimentos». El informe reconoce que el programa fue útil y exculpa a Kofi Annan y al Secretariado de responsabilidades directas en el desvío de fondos y la corrupción. Sin embargo, concluye que la organización requiere una dirección ejecutiva más fuerte, reformas administrativas profundas y mejores sistemas de control y auditoría.³¹

Con estos antecedentes, Bolton lanzó un nuevo envite. El 22 de noviembre mostró su exasperación por la lentitud de las reformas y definió a Naciones Unidas como un «competidor» más en el mercado de las instituciones que resuelven los problemas globales, declarando que si no ofrecía resultados, EE UU recurriría «a otras instituciones o cursos de acción».³² Para ello, anunció una medida sin precedentes. Ante el

³¹ *Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Programme* (Volcker Commission), Vol. 1, Preface to Report of the Committee, p. 1.

³² «UN Reform Process lagging, US Ambassador Says», USINFO, 22 de noviembre de 2005.

debate sobre la aprobación del presupuesto bienal 2006-2007, que se elevaba a 3.800 millones de dólares y que debería estar cerrado antes del 31 de diciembre, Bolton propuso un «presupuesto interino» para los tres primeros meses de 2006, condicionando la aprobación de más fondos a que se adoptaran las reformas administrativas requeridas. Dado que el presupuesto se aprueba por consenso, ello suponía bloquear la aprobación del mismo.

Naciones Unidas alertó de las graves consecuencias de esa medida, pues a causa de los retrasos en los desembolsos, al iniciarse 2006 se produciría una grave crisis financiera. La presidencia británica de la UE, aunque favorable a la reforma administrativa, manifestó públicamente su desacuerdo con la táctica de «convertir el presupuesto en un rehén de otras cuestiones».³³ Los 132 países en desarrollo del G-77 se opusieron a la imposición de «límites artificiales» y a adoptar decisiones «bajo amenazas», llegando a señalar que las reformas requeridas por EE UU son una imposición de la derecha neoconservadora estadounidense, que busca convertir al secretario general en el director ejecutivo de una corporación y reducir así el control de los estados miembros sobre la organización.³⁴

En auxilio de EE UU acudió Japón, que deseaba granjearse el apoyo estadounidense para su candidatura al Consejo de Seguridad y negociar una rebaja en su contribución. En el marco del grupo JUSCANZ —Japón, Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, que aporta la mitad del presupuesto de la ONU—, Japón propuso una fórmula de compromiso para que la propuesta estadounidense fuera admisible para la UE y el G-77. Finalmente, el 23 de diciembre se logró aprobar el presupuesto bienal de 3.800 millones de dólares, pero mediante una fórmula que no se aleja mucho de las exigencias de Bolton: sólo se otorga una autorización de gasto de 950 millones de dólares para los seis primeros meses de 2006, quedando el resto del presupuesto condicionado a la reforma administrativa. En palabras de Bolton, el acuerdo fue «una victoria para EE UU» al vincular el presupuesto y la reforma. Con ese

³³ «US alone in demand for interim budget», *The Chicago Tribune*, 5 de diciembre de 2005; Philip Sherwell, «Bolton lacks British backing for UN tactics», *The Sunday Telegraph*, 27 de noviembre de 2005.

³⁴ Thalif Deen, «UN threatened with budgetary shutdown», InterPress Service, 21 de diciembre de 2005.

acuerdo, se mantiene a Naciones Unidas «funcionando a prueba» hasta junio de 2006 y EE UU ha obtenido poderes extraordinarios de supervisión al margen de la Asamblea General y puede seguir ejerciendo una presión económica constante a lo largo del actual ejercicio presupuestario.³⁵

En este marco pueden situarse las concesiones realizadas por el Secretariado y, en especial, el cese o retiro de altos funcionarios cuestionados por EE UU por razones políticas o por mala gestión y el nombramiento de candidatos estadounidenses, británicos o de Japón. El propio jefe de gabinete del secretario general, Mark Malloch Brown, ha llegado a informar al Congreso de EE UU y en los últimos meses el Secretariado ha filtrado a la prensa información sensible sobre cuestiones administrativas, funcional a los intereses estadounidenses, lo que ha sido cuestionado por los países en desarrollo, que consideran que el Secretariado ha de rendir cuentas ante los órganos de Naciones Unidas y no a países concretos.³⁶ Es posible que estas cuestiones vuelvan a plantearse en los últimos meses de 2006, con motivo de la elección de un nuevo secretario general.

Una oportunidad perdida para la reforma

Las propuestas de Kofi Annan podían entenderse como un «gran pacto» entre los países industrializados y en desarrollo, por el que estos últimos atenderían seriamente las demandas legítimas de los países industrializados sobre terrorismo, no proliferación y reformas de órga-

³⁵ «UN votes for budget; averts financial crisis», Reuters, 23 de diciembre de 2005.

³⁶ Entre ellos el cese de Iqbal Riza, anterior jefe de Gabinete de Kofi Annan y su sustitución por el estadounidense Mark Malloch Brown; el retiro de Peter Hansen, director de la agencia de Naciones Unidas en Palestina y largo tiempo crítico de la política de Israel; el rechazo de la candidatura de Kieran Prendergast como enviado a Oriente Próximo; o el nombramiento de Ann Veneman, candidata de Bush a la dirección del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Ver Fred Halliday, «The UN vs. The US», *Open Democracy*, 13 de enero de 2006; Philliys Bennis, «US attacks UN to undermine international law, not reform international institutions», *Institute for Policy Studies*, junio de 2005; Thalif Deen, «Developing Nations blast UN for appeasing US», *InterPress Service*, 10 de octubre de 2005, y «Is UN Reform a Platform for Media Profiling», *InterPress Service*, 30 de enero de 2005.

nos de Naciones Unidas claramente disfuncionales. A cambio, los países industrializados prestarían atención a las demandas económicas, también legítimas, de los países en desarrollo, abriendo a su participación el Consejo de Seguridad. Este gran diseño, sin embargo, fracasó ante la defensa a ultranza de los intereses nacionales y la cortedad de miras que a menudo ha dañado a esta organización. La primacía de esos intereses ha sido muy visible en el debate sobre la reforma del Consejo de Seguridad. Al haber rechazado cualquier posibilidad de ampliación, la legitimidad de este órgano sufre y con ello se abona el terreno para que su autoridad pueda ser desafiada a bajo coste por parte de esos mismos «estados canallas» que EE UU pretende contener. Por supuesto los gobiernos seguirán utilizando a Naciones Unidas como chivo expiatorio de sus propios desacuerdos, lo que es como culpar a una sala de conciertos de que los músicos desafinen.³⁷

Como señalaron algunas ONG internacionales en vísperas de la «Cumbre del Milenio + 5», ésta se había convertido en el «rehén» de países que, con un comportamiento oportunista, pretendían sabotear las reformas. Como se ha indicado, EE UU intentó diluir los compromisos en materia de desarrollo y medio ambiente y su posición en el debate presupuestario de diciembre de 2005 revela que sólo está dispuesto a participar en el sistema multilateral si éste actúa conforme a sus intereses. En materia de derechos humanos China y Rusia, junto con un grupo de países autoritarios, han tenido una posición muy renuente, en ocasiones apelando a la retórica anti-imperialista. En asuntos de desarrollo, derechos humanos y «responsabilidad de proteger», la UE, actuando como grupo, ha tenido un papel crucial, marcando estándares y ejerciendo la oportuna presión política, aunque ello no siempre ha sido suficiente para resistir la fuerte presión de EE UU y otros países refractarios al cambio. Aunque ello no coincida con las visiones prevalecientes en Europa, en Nueva York se está demostrando que, sin el respaldo de la UE, Naciones Unidas y el multilateralismo tendrían pocas opciones de sobrevivir.

³⁷ Ann Fiorini, *The UN at 60: Senescence or Renaissance?*, The Brookings Institution, Foreign Policy Studies, Washington, 21 de octubre de 2005.

Más allá de la Cumbre: la tensión entre hegemonía, soberanía y cosmopolitismo

Sin embargo, las posiciones adoptadas por distintos países y grupos responden también a distintas visiones o enfoques del papel del multilateralismo y de la soberanía en el sistema internacional. Por una parte existe un «multilateralismo hegemónico» protagonizado por EE UU, que explicaría el origen mismo de Naciones Unidas y la conformación del Consejo de Seguridad. Ese país puede sentirse tentado por el unilateralismo de los *neocon*, pero como han señalado Boulden y Weiss, «incluso Bush descubre que un poder legitimado de manera imperfecta es mejor que la coerción desnuda». ³⁸ En su segundo mandato, parece haber reducido su retórica unilateralista y ha desplegado una amplia estrategia para asegurar un mayor control de los regímenes y las organizaciones internacionales y evitar, como señaló Bolton, que otros países vean en el sistema multilateral un instrumento para contrapesar la influencia de EE UU mediante la táctica de avergonzarlo colectivamente. ³⁹

Un buen número de países en desarrollo y en particular el Movimiento de los No Alineados o el G-77, por su parte, siguen viendo en el sistema multilateral un mecanismo para reclamar recursos y, sobre todo, una garantía de su soberanía y de la vigencia del principio de no intervención. Este multilateralismo «soberanista» o «westfaliano», de carácter defensivo, percibe de forma amenazadora las iniciativas para fortalecer el sistema multilateral en materia de derechos humanos o de seguridad colectiva. Se basa en una experiencia histórica en la que a menudo la retórica democrática se ha empleado para justificar la intervención externa y el imperialismo. Esa justificación es la empleada ahora por los *neocon* y su particular reinterpretación del idealismo wilsoniano, o por el «imperialismo liberal» con el que ha de enfrentarse la quiebra de los estados «premodernos». ⁴⁰ Sin embargo, el hecho de que muchos paí-

³⁸ Jane Boulden y Thomas G. Weiss, «Tactical Multilateralism: Coaxing America Back to the UN», *Survival*, Vol. 46, Nº 3, otoño de 2004, p. 111.

³⁹ «UN ignored corruption findings, claims Bolton», *The Sunday Telegraph*, 6 de febrero de 2006.

⁴⁰ Ver Thomas Donnelly, «What Next? Preserving American Primacy. Institutionalizing Unipolarity», *National Security Outlook*, American Enterprise Institute (AEI), mayo de 2003; Robert Cooper, «The post-modern State», en Mark Leonard (Ed.), *Reordering the World*, The Foreign Policy Center, Londres, 2002, pp. 11-20.

ses en desarrollo, tradicionalmente defensores a ultranza de la concepción clásica de la soberanía nacional, hayan aceptado el principio de «responsabilidad de proteger» parece indicar un acercamiento a la visión «cosmopolita» o «poswestfaliana» de la soberanía y el multilateralismo.

Finalmente, parece emerger un «multilateralismo cosmopolita» que promueve organizaciones regionales y mundiales más fuertes y legítimas. A éstas se les atribuirían mayores competencias, estableciendo marcos mancomunados de soberanía, para que puedan responder eficazmente a las demandas sociales de seguridad, gobernanza, bienestar económico, cohesión social y preservación de la biosfera, que los estados-nación no pueden satisfacer adecuadamente en el marco de la globalización. Esta visión «cosmopolita» de raíces kantianas se basa en la experiencia de soberanía compartida de la UE, su principal promotora. Sin embargo, es mal comprendida y se ve con recelo desde EE UU y los países en desarrollo, y las divisiones internas en el seno de la UE no ayudan a promoverla.⁴¹ A la postre, la reforma de Naciones Unidas parece haber sido víctima del «choque de multilateralismos» provocado por la tensión entre hegemonía, soberanía y cosmopolitismo que atraviesa la política mundial contemporánea.

⁴¹ Ver Jürgen Habermas y Jacques Derrida, «Europa: en defensa de una política exterior común», *El País*, 4 de junio de 2003, p. 10, y Ulrich Beck, «El milagro europeo», *El País*, 27 de marzo de 2005, p. 13.