

La “Cumbre del Milenio+5” y la gobernanza del sistema internacional: ¿Reforma o parálisis?

—Un informe de situación ante la Cumbre de Nueva York, septiembre 2005—

José Antonio Sanahuja¹
12 de septiembre de 2005

En vísperas de la cumbre, hay pocas esperanzas de que prospere el ambicioso programa de reformas propuesto por el Secretario General, a pesar del respaldo de una parte importante de la comunidad internacional. La cumbre del Milenio se puede convertir en un rehén de un grupo de países que, con un comportamiento oportunista, pretenden sabotear las reformas. Estos países no coinciden en todos los asuntos. Estados Unidos está intentando vaciar la cumbre de contenido en materia de desarrollo, medio ambiente y derechos humanos. En este último asunto coincide con China y Rusia. Un pequeño grupo de Estados no democráticos también se opone a las reformas encaminadas a mejorar la protección de los derechos humanos.

Ya no hay ninguna posibilidad de que se logren acuerdos sobre la reforma del Consejo de Seguridad, salvo un improbable compromiso de última hora para posponer el asunto con una fecha concreta para su consideración

Se están realizando esfuerzos de última hora, pero el encierro de los diplomáticos para obtener un texto de consenso puede dar lugar a una breve declaración de buena voluntad, sin acuerdos concretos, en la usual “onulingua”. Ese sería el indicador más claro del fracaso, y del desperdicio de la mejor oportunidad de las últimas décadas para poner al día a Naciones Unidas

La agenda de reformas de Naciones Unidas y el fortalecimiento del sistema multilateral

El fin de la guerra fría y los éxitos cosechados en algunos procesos de paz abrieron un periodo de optimismo respecto la reforma de Naciones Unidas y el fortalecimiento del sistema multilateral. Las cumbres de Naciones Unidas de los años noventa permitieron actualizar la agenda de la cooperación internacional y generar un amplio consenso sobre la paz y el desarrollo, cuya expresión más acabada fue la “Declaración del Milenio”, adoptada en 2000, que incluyó los llamados “Objetivos de Desarrollo del Milenio” con lo

¹ 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 CIP. Correo electrónico: sanahuja@cps.ucm.es

que se pretendía reducir a la mitad la tasa de incidencia de la pobreza extrema entre 1990 y 2015, entre otras metas de desarrollo social (ver recuadro 1)².

Sin embargo, a finales del decenio los acontecimientos de Somalia, el genocidio de Ruanda, las matanzas de Srebrenica y la guerra de Kosovo, entre otros hechos, dieron paso a actitudes más circunspectas sobre el futuro del multilateralismo y el papel de Naciones Unidas. Con la iniciativa de algunos Estados, como Canadá, se impulsó la reflexión sobre los límites de la soberanía estatal ante situaciones de genocidio y “limpieza étnica”, y la “responsabilidad de proteger” de la comunidad internacional, incluso mediante el uso de la fuerza, a través de la llamada “intervención humanitaria”.³ Pese al debate sobre las reformas del sistema multilateral y la proliferación de propuesta de reforma, a principios del nuevo siglo los únicos avances destacables eran la constitución de la Corte Penal Internacional (CPI) y el protocolo de Kyoto; y los nuevos “fondos globales” para la reducción de deuda de los países más pobres; para hacer frente a problemas ambientales, y al VIH/sida y otras enfermedades graves. Y si las dos primeras se han encontrado con la oposición beligerante de Estados Unidos, los fondos globales no han logrado movilizar recursos adicionales. El debate sobre la “nueva arquitectura financiera internacional” se estancó, a pesar de hechos como la crisis argentina y su decisión de declarar la suspensión de pagos de su abultada deuda externa. Los resultados de la cumbre de Monterrey de marzo de 2002 sobre financiación del desarrollo —el llamado “Consenso de Monterrey”— fueron decepcionantes, y no se lograron acuerdos significativos para movilizar los recursos necesarios para alcanzar los ODM. También se empantanaron las negociaciones comerciales multilaterales de la OMC tras el fracaso de la Conferencia Ministerial de Cancún (México) de septiembre de 2003, poniendo en entredicho en componente comercial de la agenda de desarrollo internacionalmente acordada.

Finalmente, el unilateralismo de la Administración Bush, el papel de Naciones Unidas tras el 11-S, y en particular el proceso que condujo a la guerra de Irak motivó análisis en los que se extendió un apresurado certificado de defunción de esta organización, en especial en lo referido al Consejo de Seguridad y a su principal cometido: el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. La adopción por parte de Estados Unidos de una nueva doctrina de seguridad, por la que se abrogaba el derecho a lanzar ataques preventivos unilateralmente determinados como el que se llevó a cabo en Irak suponía poner en tela de juicio la Carta de Naciones Unidas, la autoridad del Consejo de Seguridad, y principios básicos del derecho internacional, como la renuncia al uso de la fuerza, no intervención, e igualdad soberana de los Estados.

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

³ Ver el importante informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía del Estado, *La responsabilidad de proteger*, diciembre de 2001.

Paradójicamente, el 11-S y la guerra de Irak han tenido un efecto contrario al que vislumbraron algunos neoconservadores. Según estos, al no secundar la invasión de Irak, el Consejo de Seguridad mostró su “irrelevancia”. Para aquellos países que se opusieron a la guerra, que este órgano no la avalara fortaleció su legitimidad aunque también mostró su debilidad al no poder impedir una guerra ilegal. Por todo ello, la reforma adquirió un nuevo impulso político. Con la iniciativa del Secretario General, Kofi Annan, se ha iniciado un proceso de estudio, reflexión y búsqueda de consensos sobre esa reforma, tratando de identificar vías prácticas para la reforma del sistema de seguridad colectiva, y para asegurar la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En relación a la primera cuestión, se ha contado con las ideas de un grupo de expertos de alto nivel, que han elaborado el informe conocido como “Un mundo más seguro” (*Safer World*). El informe propuso fórmulas concretas para lograr un Consejo de Seguridad más representativo, legítimo y eficaz, y revisar las normas relativas al uso de la fuerza, en relación a la legítima defensa, a los “ataques anticipatorios”, y con fines de protección humana, asumiendo el principio de la “responsabilidad de proteger”.⁴

En relación a los objetivos de desarrollo, se llevó a cabo el llamado “Proyecto del Milenio”, que a través del llamado “Informe Sachs” ha elaborado un plan de acción concreto para la reducción de la pobreza⁵.

Con estos antecedentes, el Secretario General presentó en marzo de 2005 el documento “Un concepto más amplio de la libertad” (*Larger Freedom*), que incorpora mucha de las ideas de los informes anteriores y contiene un ambicioso programa de reformas.⁶ A modo de “paquete único”, estas propuestas son las que se han sometido a los Estados miembros en la Sesión Extraordinaria de Alto Nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas a celebrarse entre el 14 y el 16 de septiembre de 2005. Inicialmente prevista como una sesión de seguimiento de lo acordado en la “Declaración del Milenio”, esa reunión se ha convertido en una oportunidad para lanzar el más ambicioso programa de reformas de la organización desde su creación, hace ya sesenta años (ver recuadro 2). De tener éxito, aunque sea parcial, puede generar un “efecto de arrastre” que impulse la reforma de otras organizaciones más renuentes al cambio, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial.

⁴ Ver *Un mundo más seguro. La responsabilidad que compartimos. Informe del grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos, y el cambio*, Nueva York, Naciones Unidas, A/59/565, 2 de diciembre de 2004.

⁵ Informe del Proyecto del Milenio, Jeffrey Sachs (dir.), *Investing in Development. A practical Plan to Achieve the Millenium Development Goals*, Nueva York, Naciones Unidas, 2005.

⁶ *Un Concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Informe del Secretario General de las Naciones Unidas*, Nueva York, Naciones Unidas, A/59/2005, 21 de marzo de 2005. Ver también Kofi Annan, “In Larger Freedom: decisión Time at UN”, *Foreign Affairs*, mayo-junio 2005.

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

Desde marzo de 2005, las propuestas del Secretario General se han sometido a un intenso y a menudo áspero proceso de negociación en el seno de la Asamblea General, con vistas a lograr un texto de consenso. Este debería ser aprobado, con el mayor respaldo posible, como resolución de la sesión extraordinaria de alto nivel de la Asamblea General a celebrarse entre el 14 y el 16 de septiembre de 2005.

Las negociaciones han dado lugar a distintas versiones de dicho texto, que se han hecho públicas el 3 de junio, el 22 de julio, y el 5 de agosto. Esta última versión, que en su momento se consideró que podía ser cercana a la final, había “aguado” muchas de las propuestas del Secretario General en aras del consenso, y las omisiones más significativas se referían a asuntos cruciales en los que aún no había acuerdo. En particular, en asuntos que requieren enmiendas a la Carta de Naciones Unidas, como la ampliación del Consejo de Seguridad, se requiere una mayoría de dos tercios de los miembros de la Asamblea General, incluyendo el voto de los propios miembros permanentes del Consejo de Seguridad, que de esta manera tienen derecho de veto sobre la reforma.⁷

Sobre este último asunto, a mediados de agosto las perspectivas eran ya poco halagüeñas. La iniciativa sobre este asunto 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 si se acordaba la reforma conforme a la llamada “opción A” (ver recuadro 2). Aun contando con el apoyo del Reino Unido y de Francia, a principios de agosto el G-4 había fracasado en su intento de recabar el apoyo de los 54 países miembros de la Unión Africana, claves para obtener la mayoría requerida para la reforma de la Carta, y se había topado con la férrea oposición del denominado “Unidos por el consenso”. Este Grupo está integrado por los Estados que han propuesto una variante de la opción “B”, debido a que sus posibilidades de acceder al Consejo de Seguridad se verían notablemente reducidas si la opción “A” fuera finalmente aprobada, o bien que se oponen a ver en el Consejo a alguno de sus rivales. Este Grupo incluye, entre otros, a Argentina, Canadá, Colombia, Costa Rica, Italia, México, Pakistán, Corea del Sur, España y Turquía.⁸

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) y alcanzar el 0,7% de la renta nacional de los países donantes, al tiempo que se mejoraría la gobernanza de los países en desarrollo,

⁷ Artículo 108 de la Carta.

⁸ Ver el borrador de Resolución propuesta por estos países, en el documento de 21 de julio A/59/L.68, en el que se propone un Consejo con los 5 miembros permanentes y 20 no permanentes, con mandatos de dos años renovables. Estos últimos se distribuirían así: 6 para África, 5 para Asia, 4 para América Latina y el Caribe, 3 para Europa Occidental y otros países, y 2 para Europa del Este.

para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM); acuerdos, también, sobre el uso de la fuerza y la “responsabilidad de proteger” como base de la acción colectiva ante el genocidio y los crímenes de lesa humanidad; sobre la creación de la Comisión de Consolidación de la Paz, antes de diciembre de 2005; sobre la creación del nuevo Consejo de Derechos Humanos que sustituiría a la desacreditada Comisión de derechos humanos; sobre el fortalecimiento del Consejo Económico y Social (ECOSOC) y de sus capacidades para dar seguimiento a las políticas de cooperación para el desarrollo y mejorar la coordinación de las distintas agencias; y sobre la mejora de la respuesta humanitaria en el sistema de Naciones Unidas.

La irrupción del nuevo Embajador de Estados Unidos ante la ONU, John Bolton, ha provocado una profunda crisis en las negociaciones. El 24 de agosto Bolton planteó, línea a línea, 750 modificaciones al texto, muchas de ellas puramente formales. Se trataba de una táctica claramente obstruccionista, que no ocultaba su intención de forzar la adopción de un texto más breve e insustancial, y el abandono del borrador consensuado por la mayoría de los Estados en un momento en el que las negociaciones estaban muy avanzadas y apenas quedaban veinte días para la Cumbre.⁹ Esa manera de presentar las enmiendas provocó perplejidad —algunas se dirigían contra propuestas planteadas por los propios representantes de Estados Unidos—, desconfianza y resentimiento.¹⁰ Lo más grave es que esas enmiendas 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 Estados Unidos se haya encontrado con la oposición del Reino Unido, tradicionalmente más afín a sus propuestas sobre seguridad, pero que ahora pretende liderar a los países que promueven mayores compromisos a favor del desarrollo — así lo atestigua la agenda de la reunión del G-8 en Gleneagles, en julio de 2005, presidida por Tony Blair—, y que, además, ocupa la Presidencia de turno de la Unión Europea 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. Bolton es un buen representante de la visión neoconservadora del orden internacional, y de su rechazo a Naciones Unidas, que los *neocon* consideran irrelevante.¹¹ Hasta ese momento, la falta de un Embajador había rebajado el perfil de Estados Unidos en las

⁹ “Bolton pushes UN on change as US objects to draft plan”, Warren Hoyes, *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.

¹⁰ “UNdiplomatic”, *Washington Post*, 2 de septiembre de 2005.

¹¹ Según Bolton, el Consejo de Seguridad “sólo necesita un miembro, Estados Unidos, (...) porque ese es el reflejo de la verdadera distribución del poder en el Mundo”, ver *The Economist*, “America’s new UN envoy. Lethal injection, or healthy tonic?”, 4 de agosto de 2005.

negociaciones, pero la posición de ese país no había variado y había sido explicitada en junio de 2005 en un importante documento sobre la reforma elaborado por una comisión bipartidista instaurada por el Congreso. Las prioridades declaradas ante la Cumbre de septiembre estaban encabezadas por la reforma administrativa, el manejo presupuestario, y la lucha contra el terrorismo y la proliferación de armas. No se mencionaba ninguna reforma que significara enmendar la Carta de Naciones Unidas, y en concreto, la reforma del Consejo de Seguridad, y en materia de desarrollo, se insistía en la responsabilidad de los propios países en desarrollo, y el papel clave del sector privado.¹²

En consonancia con ese programa, las enmiendas de Bolton se reclamaba la supresión de todas las referencias a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, respaldados por 189 países, incluyendo 147 Jefes de Estado y de Gobierno, entre ellos el entonces Presidente de Estados Unidos, 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 que la Administración Bush considera más afín a su visión del desarrollo, al no contemplar ninguna meta cuantitativa sobre AOD, rechazar nuevas vías de financiación basadas en “impuestos globales”, y dar mucho más énfasis al sector privado, y a la responsabilidad de los países en desarrollo de atajar la corrupción. Ello revelaría que Estados Unidos ve la “Cumbre del Milenio+5” como una oportunidad para revertir acuerdos ya adoptados en el seno de Naciones Unidas.

Las enmiendas también se dirigían a suprimir las referencias a la Corte Penal Internacional, al Protocolo de Kyoto, 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 “la preparación para actuar”, limitando esa cuestión a una “responsabilidad moral”. Paradójicamente, en el intento de minar ese principio, Estados Unidos se encontró formando parte de una “alianza malvada”, según la expresión de *Financial Times*, con países como Cuba, Irán, Siria y Venezuela, que se encuentran entre los más firmes oponentes de ese principio, al que consideran una mera coartada ideológica del intervencionismo occidental.¹³

Finalmente, respecto a la reforma del Consejo de Seguridad, Estados Unidos planteó una ampliación limitada a uno o a lo sumo dos nuevos miembros permanentes sin derecho de veto, con Japón como candidato. Sin embargo, la llegada de Bolton trajo rumores, rápidamente desmentidos, de un acuerdo con China para bloquear la reforma del

¹² *American Interests and UN Reform. Report of the Task Force on the UN*, Washington, United States Institute for Peace (USIP), junio de 2005. El grupo de trabajo fue presidido por el anterior Portavoz republicano en la Cámara de Representantes, Newt Gingrich, y el anterior líder de la mayoría en el Senado, el demócrata George Mitchell.

¹³ “Hubris blocks UN Reform”, *Financial Times*, 8 de septiembre de 2005.

Consejo y, de esta forma, impedir el acceso de Alemania y de Brasil, que Estados Unidos no desea, y el de Japón, al que China se opone.¹⁴

El rechazo al fondo y las formas de la posición de Estados Unidos 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 Estados Unidos la propia Secretaria de Estado, Condoleezza Rice, que ha nombrado su propio asesor para la reforma de Naciones Unidas, intervino para atemperar las demandas de Bolton. La última semana de agosto Bolton aclaró que Estados Unidos no se opone a los ODM, aunque objeta su formulación actual, y en un memorando del 6 de septiembre aceptó la mención a los ODM, algunas referencias sobre el aumento de la AOD impulsado por otros países, y el Protocolo de Kyoto, aclarando que no afectan a Estados Unidos.¹⁵

Pese a este repliegue táctico, se han mantenido la mayor parte de las enmiendas, y otros países han visto en la posición obstruccionista de Estados Unidos una buena cobertura para mantener su rechazo a ciertos puntos del texto o introducir nuevas objeciones. Las concesiones de Estados Unidos resolvían problemas creados por ellos mismos, y afectaban a cuestiones simbólicas. Demasiado poco y demasiado tarde para salvar la Cumbre. A principios de septiembre, el temor al fracaso es patente. El Presidente de la Asamblea General y responsable de la conducción de las negociaciones, el gabonés Jean Ping, lanzó en la primera semana de septiembre una "operación rescate" estableciendo un *core group* integrado por 32 países, que se ha encerrado a negociar sobre la versión del texto del 6 de septiembre, que todavía contaba con unas 250 secciones de texto en disputa, entre corchetes.¹⁶ La fecha límite inicial para lograr un acuerdo, el sábado 10 de septiembre, fue prorrogada hasta el lunes 12, momento en el que se hizo público un nuevo borrador que registra pocos avances, y presagia un resultado final limitado.

Las principales cuestiones pendientes

Los borradores de la Resolución final de 6 de septiembre y de 12 de septiembre, salpicados de secciones de texto entre corchetes, aún en discusión, y las declaraciones oficiales de los distintos países y grupos a fecha de 12 de septiembre de 2005, permiten ver con cierta claridad los principales asuntos en disputa. De manera sintética son los siguientes:

¹⁴ "A nasty smell", *The Economist*, 11 de agosto de 2005; "Crunch time for UN reform", *The Economist*, 31 de agosto de 2005.

¹⁵ "At UN, Bolton softens his tone", *The Christian Science Monitor*, 12 de septiembre de 2005.

¹⁶ Esa versión del texto y las anteriores puede obtenerse en <http://www.reformtheUN.org>.

Uso de la fuerza y seguridad colectiva. Estados Unidos ha reclamado que el derecho de legítima defensa, contemplado en el artículo 51 de la Carta, contemple la posibilidad de 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, Estados Unidos consideró esos criterios demasiado restrictivos, y los países en desarrollo contraatacaron con una enmienda que rechazaba el "unilateralismo". Finalmente, no hay acuerdo sobre este punto, que se omite, con lo que el borrador de resolución queda limitado a una genérica reafirmación de lo dispuesto en la Carta sobre uso de la fuerza y 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 ha propuesto que se adopte una decisión antes del 31 de diciembre de 2005, pero esta propuesta no tiene apoyo suficiente. Estados Unidos, Rusia y China se oponen. Es muy difícil que se llegue a algún acuerdo sobre este asunto, uno de los más importantes, en la Cumbre de Nueva York.

Responsabilidad de Proteger. La adopción de este principio como base de la acción colectiva, incluyendo el uso de la fuerza, para hacer frente al genocidio o a crímenes de lesa humanidad cuenta con el apoyo del Secretario General, de la Unión Europea, la Unión Africana, de Argentina, Australia, Canadá, Chile, Corea, México, Japón, Perú, o Sudáfrica, pero se ha encontrado con la oposición del Grupo de los No Alineados, de China, India, Indonesia y Rusia, y de los países llamados "saboteadores" (*spoilers*), como Argelia, Cuba, Egipto, Irán, Pakistán, Siria, Venezuela y Vietnam. Estos países se han resistido a cualquier propuesta para reforzar el marco legal internacional de protección de los derechos humanos —también rechazan la propuesta de creación de un Consejo de derechos humanos—, y en relación a este principio, plantean que legitimaría las "intervenciones humanitarias", que son contrarias al derecho internacional vigente, basado en los principios de soberanía y no interferencia en los asuntos internos de otros Estados. Estados Unidos, por su parte, acepta la idea con tibieza, pero ha propuesto suprimir el término "responsabilidad de proteger" en favor de la fórmula "preparados para actuar". Los borradores del 6 y el 12 de septiembre muestran que en el último momento se ha logrado un acuerdo básico que recoge el principio general, pero devalúa notablemente su eficacia

al aceptar la fórmula estadounidense, y suprimir un punto crucial: la invitación expresa a los miembros del Consejo de Seguridad a que se abstuvieran de utilizar el veto en estas situaciones.

Desarme y no proliferación: Esta es una de las cuestiones más controvertidas. Las exigencias de Estados Unidos en relación a armas de destrucción masiva y cierta tecnologías se han enfrentado a las críticas, por parte de los países en desarrollo, de su escaso compromiso con el desarme. En el borrador del 6 de septiembre, casi toda esta sección del texto se encuentra rodeada de corchetes. En el borrador del día 12 se ha suprimido esta sección al completo.

Definición de terrorismo. La posibilidad de tal definición, alentada por Estados Unidos 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 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 o no son un objetivo legítimo ¹⁷

Comisión de Consolidación de la Paz. Existe un amplio consenso sobre la necesidad de esta Comisión, y Estados Unidos también respalda su creación, pero hay desacuerdo respecto a su composición y su adscripción dentro de la organización de Naciones Unidas. Estados Unidos y la Unión Europea proponen situarla bajo la dirección del Consejo de Seguridad, lo que objetan los países en desarrollo, que prefieren la fórmula de un órgano asesor intergubernamental con mayor control de la Asamblea General. Aun existen dos fórmulas alternativas de texto. No existe aún acuerdo sobre la fecha en la que debe estar definida la forma de actuación de esta Comisión, aunque se ha propuesto que sea el 31 de diciembre de 2005.

¹⁷ Traducción del autor, no oficial.

Consejo de derechos humanos. Este órgano, respaldada por Estados Unidos, la Unión Europea, 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 refugiaban países con un penoso historial en esta materia, intentando así sortear la condena pública. En contra se han manifestado un pequeño grupo de 15 países liderados por Cuba, que incluyen 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. Sigue habiendo diferencias respecto a su rango, como órgano principal de Naciones Unidas, o como órgano subsidiario de la Asamblea General, y las mayorías requeridas para la elección de sus miembros. La mayor parte de los países, incluyendo Estados Unidos y la Unión Europea, plantean que ese órgano no debe tener más de 30 miembros; sólo podrían participar países que respeten los derechos humanos, y no sólo según criterio actual de la representación geográfica. De no ser así, alegan, no sería muy distinto al desacreditado órgano actual. Rusia, con el respaldo de China, Egipto y Pakistán, han desarrollado una estrategia dilatoria, tratando de diferir la creación de este órgano a mediados de 2006.¹⁸

Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Como se ha indicado, Estados Unidos ha aceptado que los ODM vuelvan al texto, pero objeta la inclusión de compromisos respecto a metas y calendario de aumento de la AOD. Sí se ha logrado un acuerdo de última hora para reconocer en el texto los compromisos adoptados por algunos donantes, como la Unión Europea, que ya ha anunciado su voluntad de incrementar su AOD hasta el 0,5% del PIB en 2010, y el 0,7% en 2015. La fórmula acordada se ha redactado cuidadosamente para que no se derive de ella ninguna exigencia para Estados Unidos u otros donantes. Respecto a las propuestas de nuevos instrumentos de financiación del desarrollo respaldados por la Alianza contra el hambre y otros países europeos y latinoamericanos, como las ecotasas sobre el transporte aéreo, el texto acordado se limita a “tomar nota con interés” de su existencia. A cambio, Estados Unidos ha obtenido la inclusión de nuevos apartados que insisten en las reformas internas, el papel del capital privado, los derechos de propiedad, la inversión extranjera...en línea con el “Consenso de Monterrey”. Sigue en suspenso la extensa sección sobre las negociaciones comerciales de la Organización Mundial de Comercio y las cuestiones “sistémicas” referidas a la arquitectura financiera internacional. Respecto al papel del Consejo Económico y Social (ECOSOC), hay acuerdo sobre las nuevas funciones de este órgano para dar seguimiento a las políticas de cooperación al desarrollo

¹⁸ “US fears summit will gut UN reform, rights plans”, Reuters, 12 de septiembre de 2005.

y a la implementación de los ODM, pero se ha rechazado que ese examen abarque las políticas nacionales, o los vínculos entre paz y desarrollo.

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, pero hasta principios de septiembre había desacuerdos de fondo en las secciones del texto relativas al cambio climático y el Protocolo de Kyoto, debido a la oposición de Estados Unidos. Si embargo, en un esfuerzo de última hora, y con ciertas concesiones de Estados Unidos, 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 Kyoto, aunque solo para los países firmantes del mismo. Apenas ha recabado apoyos la propuesta de creación una nueva Organización de Naciones Unidas para el Medio ambiente, con mayores competencias para coordinar y dar coherencia a las actividades ambientales del sistema de Naciones Unidas; para dar seguimiento a la situación del medio ambiente global; y asegurar el cumplimiento de los tratados sobre problemas ambientales globales (océanos, clima, biodiversidad, desertización).

Reforma del Secretariado. La cuestión prioritaria para Estados Unidos, que es el primer contribuyente al presupuesto ordinario, con una cuota estimada del 24% del total. Este país, con un apoyo matizado de la Unión Europea (que en conjunto aporta el 38% del presupuesto), ha exigido una gestión más eficiente, mayor supervisión, transparencia y rendición de cuentas, y un sistema meritocrático de promoción, en vez del actual sistema de cuotas nacionales. Estas demandas, en parte justificadas, pero en parte motivadas por 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". Este informe reconoce que el programa fue útil, y exculpa a Kofi Anan 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 sistemas de control y auditoría más fiables.¹⁹

¿Una cumbre abocada al fracaso?

¹⁹ Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Programme (Volcker Commission), Vol. 1, Preface to Report of the Comité, p. 1.

En vísperas del inicio de la cumbre, ya hay pocas esperanzas de que prospere el ambicioso programa de reformas propuesto por el Secretario General, a pesar del respaldo de un buen número de países. Como suele ocurrir en las conferencias diplomáticas, el consenso, donde lo hay, se alcanza a menudo a través del mínimo común denominador, pero también hay “líneas rojas” que impiden el acuerdo y comprometen el resultado final. Un comunicado conjunto del 9 de septiembre de algunas de las principales ONG internacionales, incluyendo Oxfam, Human Rights Watch, Amnistía Internacional y Global Call Against Poverty, afirma que la “Cumbre del Milenio+5” es un “rehén” de un grupo de países que, con un comportamiento oportunista, pretenden sabotear las reformas. Estos países no coinciden en todos los asuntos. Estados Unidos está intentando diluir los compromisos en materia de desarrollo y medio ambiente, y pese a su retórica democrática, trata de evitar que la protección de los derechos humanos se traduzca en un fortalecimiento de Naciones Unidas. En este último asunto China y Rusia tienen una posición aún más renuente. Ambos se oponen a la aceptación del principio de la “responsabilidad de proteger”, junto con un grupo de países de muy dudosas credenciales democráticas —o con gobiernos abiertamente autoritarios— que objetan cualquier avance en materia de derechos humanos, en ocasiones apelando a la retórica antiimperialista. Ya no hay ninguna posibilidad de que se logren acuerdos sobre la reforma del Consejo de Seguridad, salvo un improbable compromiso de última hora para posponer el asunto con una fecha concreta para su consideración, algo para lo que el G-4 dice contar con el apoyo de 34 países. En asuntos de desarrollo, derechos humanos y “responsabilidad de proteger”, la Unión Europea, actuando como Grupo, está teniendo un papel crucial, marcando estándares y ejerciendo la oportuna presión política, aunque está por ver si ello es suficiente para doblegar a Estados Unidos 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 Unión Europea, Naciones Unidas y el multilateralismo tendrían pocas opciones de sobrevivir.

Algunos responsables políticos están realizando esfuerzos de última hora —el ministro de Exteriores británico y representante de la Unión Europea, Jack Straw, se ha dirigido a la Secretaria de Estado, Condoleeza Rice, el sábado 10 de septiembre, pidiendo más flexibilidad—. ²⁰ Pero el encierro de los diplomáticos para obtener un texto de consenso ha contribuido a diluir aún más el programa de reforma de *Larger Freedom*, y aún persisten desacuerdos de fondo. Si no hay cambios, se corre el riesgo de que la Cumbre de lugar a una breve declaración de buena voluntad sin acuerdos concretos, en la

²⁰ Thalif Deen, “UN Summit in danger of being a political fiasco”, Nueva York, InterPress Service (IPS), 9 de septiembre de 2005. Ewan MacAskill, “World Summit on UN’s future heads for chaos”, *The Guardian*, 10 de septiembre de 2005.

usual *onulíngua*. Ese sería el indicador más claro del fracaso, y del desperdicio de la mejor oportunidad de las últimas décadas para poner al día a Naciones Unidas.

Recuadro 1: Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)	
Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre	
Meta 1:	Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas con ingresos menores a un dólar diario
Meta 2:	Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que padecen hambre
Objetivo 2: Lograr la educación primaria universal	
Meta 3:	Asegurar que en 2015, en todas partes, tanto los niños como las niñas puedan terminar un ciclo completo de educación primaria
Objetivo 3: Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer	
Meta 4:	Eliminar las disparidades entre los sexos en educación primaria y secundaria preferiblemente en 2005 y en todos los niveles educativos a más tardar en el 2015
Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil	
Meta 5:	Reducir en dos tercios, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años
Objetivo 5: Mejorar la salud materna	
Meta 6:	Reducir la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes entre 1990 y 2015
Objetivo 6: Combatir el VIH, el sida, la malaria y otras enfermedades	
Meta 7:	Haber detenido y comenzado a reducir en 2015 la propagación del VIH/sida
Meta 8:	Haber detenido y comenzado a reducir en 2015 la incidencia de la malaria y otras enfermedades graves
Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	
Meta 9:	Integrar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y programas nacionales y revertir la pérdida de recursos del medio ambiente
Meta 10:	Reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible a agua potable
Meta 11:	Para el 2020, haber logrado mejoras apreciables en las vidas de al menos 100 millones de residentes en barrios marginales
Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo	
Meta 12:	Dar un nuevo impulso al desarrollo de un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, predecible y no discriminatorio.
Meta 13:	Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados (PMA)
Meta 14:	Atender las necesidades especiales de los países sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo
Meta 15:	Abordar de forma global el problema de la deuda de los países en desarrollo mediante medidas nacionales e internacionales orientadas a que la deuda sea sostenible a largo plazo
Meta 16:	En cooperación con los países en desarrollo, elaborar e implementar estrategias que proporcionen empleo digno y productivo a los jóvenes
Meta 17:	En colaboración con las compañías farmacéuticas, proporcionar acceso a medicamentos esenciales asequibles en los países en desarrollo
Meta 18:	En colaboración con el sector privado, facilitar el aprovechamiento de los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente las de información y comunicaciones

Recuadro 2

Un concepto más amplio de libertad: Síntesis de las propuestas de reforma de Naciones Unidas para la cumbre del Milenio + 5 (Nueva York, septiembre de 2005)

El documento *Larger Freedom*, presentado en marzo de 2005 por el Secretario General, Kofi Annan, parte de una doble constatación. Por un lado, la interdependencia creciente incrementa la necesidad de un multilateralismo eficaz; por otro lado, el 11-S, la amenaza del terrorismo global reclama una visión integrada de seguridad colectiva y el fortalecimiento de Naciones Unidas: *"El desarrollo, la seguridad y los derechos humanos no sólo son indispensables sino que también se fortalecen recíprocamente. Esta relación no ha hecho más que reforzarse en nuestra era de rápidos progresos tecnológicos, de aumento de la interdependencia económica, de globalización y de espectaculares transformaciones geopolíticas. 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."*

Con esos propósitos, se someten a los Estados miembros propuestas concretas que para fortalecer el sistema multilateral y, en particular, la Organización de las Naciones Unidas, en tres grandes ámbitos: desarrollo, seguridad colectiva, y derechos humanos. En síntesis, esas propuestas son las siguientes:

Desarrollo y lucha contra la pobreza

- La reafirmación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, con el compromiso de que la AOD de los países donantes alcance el 0,5% de su RNB en 2009, y el 0,7% en 2015, incluyendo un nuevo mecanismo internacional de financiación; que se concluyan las negociaciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC) según el "programa de desarrollo de Doha".
- Acciones con resultados rápidos en materia sanitaria; más recursos para luchar contra el VIH/sida y otras enfermedades graves; un sistema de alerta temprana ante desastres naturales; y avances frente al cambio climático, a través del Protocolo de Kyoto, 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 reforzamiento de los tratados internacionales sobre proliferación y control de armamento nuclear, químico y biológico, así como un nuevo instrumento legal vinculante sobre marcado, localización y tráfico ilegal de armas ligeras.
- La adopción de una definición común de terrorismo y el fortalecimiento de las normas internacionales referidas al terrorismo.
- Los acuerdos adoptados sobre uso de la fuerza ante amenazas inminentes a la paz y la seguridad internacionales.
- Acuerdos sobre el uso de la fuerza e intervenciones de protección humana y la "responsabilidad de proteger" como base de la acción colectiva ante el genocidio, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad.
- La propuesta de creación de una Comisión de Consolidación de la Paz (diciembre de 2005) que evite el retorno de la violencia en aquellos países que se encuentren en

- procesos de paz y reconstrucción post-conflicto.
- Los acuerdos relativos a asegurar el cumplimiento de las resoluciones del Consejo de Seguridad, incluyendo cuestiones que atañen a la políticas de desarrollo, como las sanciones.
 - 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 y la Unión Africana)

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.
- Creación de un fondo para la democracia en las Naciones Unidas, que ofrecerá financiación y asistencia técnica a los países que estén intentando establecer un régimen democrático o reforzar el que ya tienen.

Fortalecimiento del sistema de Naciones Unidas

- La reforma de la Asamblea General, incrementando las vías de colaboración con la sociedad civil.
- 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 6 nuevos miembros permanentes sin derecho de veto (2 para África y para Asia, 1 para Europa, y otro para América). En la fórmula "B" se añadirían 8 nuevos miembros semi-permanentes con mandatos de cuatro años renovables, y 11 con mandatos de dos años no renovables). En ambos casos, el Consejo pasaría de los 15 miembros actuales (5 permanentes y 10 no permanentes) a un total de 24 miembros.
- 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 y mejorar la coordinación de las distintas agencias.
- La creación de un nuevo Consejo de Derechos Humanos para reforzar la capacidad de Naciones Unidas en este campo.
- 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 en ámbitos como el medio ambiente, con la creación de una Organización de Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- La eliminación de anacronismos aún presentes en la Carta, como la referencia a los "Estados enemigos" de la II Guerra Mundial.

Fuente: Naciones Unidas, *Un Concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, Nueva York, marzo de 2005.