

LAS NECESARIAS MODIFICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS EN UN MUNDO GLOBALIZADO (EN SU SESENTA ANIVERSARIO)

Juan Manuel de Faramiñán Gilbert*

A los sesenta años de la creación de la Organización de las Naciones Unidas, la Comunidad internacional se vuelve a encontrar, dentro en un proceso iterativo, en una encrucijada parecida a la que le dio la razón de ser el 26 de junio de 1945 cuando se adoptó la Carta. La guerra de Irak puso en evidencia la necesidad de buscar un nuevo rumbo a la Organización, como si no hubiesen bastado la profunda fractura que sigue habiendo entre los países ricos y los pobres, el deterioro ambiental del planeta o el predominio de las grandes potencias que de manera sistemática desoyen las necesidades de la humanidad. Las guerras no han cesado, a pesar de violar el Derecho internacional, los países entre los que se encuentran los mayores emisores de gases contaminantes se niegan a cumplir con el Protocolo de Kyoto, tampoco se cumple el plan de ayuda al desarrollo ni el plan del 0,7 % para paliar el hambre en los países más pobres...

La credibilidad de las Naciones Unidas se ha visto profundamente resentida, ya que estos factores han coadyuvado a debilitar su imagen y muchos de sus detractores han encontrado la ocasión para formalizar su desprestigio.

Es éste, por tanto, un buen momento para reflexionar y actuar sobre los necesarios cambios que deberían llevarse a cabo, con el fin de dotarla de nuevos bríos y renovada capacidad de acción.

En el mes de septiembre de 2005 se ha previsto celebrar una Reunión Plenaria de Jefes de Estado y de Gobierno con el fin de evaluar los resultados obtenidos en relación con los compromisos adquiridos en el marco de la Declaración del Milenio (18 de septiembre de 2000¹). La reunión, que está prevista para los días 14 a 17 de septiembre, se considera como la más importante cita en la “cumbre” que tendrá como fin concienciar al mundo sobre la necesidad de replantear el funcionamiento de la Organización.

El 8 de abril de 2005, se dio por finalizada la primera lectura de las diversas propuestas de reforma contenidas en el Informe del Secretario General de la ONU titulado “*Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*”². Después del debate, los Estados miembros se reunieron desde el

* Catedrático de la Universidad de Jaén

© Juan Manuel de Faramiñán Gilbert. Todos los derechos reservados.

¹ Doc. A/Res/55/2 de 18 septiembre de 2000. Resolución adoptada por la Asamblea General : Declaración del Milenio.

² A/59/2005, 21 de marzo de 2005. Quincuagésimo noveno periodo de sesiones.

19 de abril en el marco de cuatro grupos temáticos tales como el desarrollo, la seguridad internacional, la promoción de los derechos humanos y la reforma institucional de las Naciones Unidas. Estos grupos negociaron una serie de recomendaciones que serán sometidas para su aprobación en la “cumbre” de septiembre próximo y que coincidirá con el quinto aniversario de la Declaración del Milenio y el sexagésimo aniversario de la creación de la ONU. Sin embargo, no es un ambiente que parezca vislumbrar un proceso promisorio pues, como siempre, se trabaja bajo la sombra de los intereses de las grandes potencias. Pons Rafols³, con respecto a esta “cumbre”, apunta: “*no parece que quepa albergar demasiado optimismo: las dificultades son inmensas; hay importantes aspectos controvertidos, especialmente en relación con el uso de la fuerza; el delicado tema de la fórmula para la ampliación del Consejo de Seguridad puede acabar secuestrando cualquier otro planteamiento*”. Y agrega: “*en definitiva, nos podemos acabar encontrando con una nueva Declaración de alcance político, más retórica que efectiva, que no constituya más que una reiteración de la del Milenio, con algún elemento de actualidad que, además, puede tener un cierto efecto regresivo*”.

En el seno de estos Grupos temáticos las cuestiones que se discutieron, dentro de las líneas marcadas por los títulos que les convocaban, pusieron en evidencia una notable diferencia entre las posiciones de los países desarrollados con los países en vías de desarrollo, tal como se lamentó el representante del Camerún “*en se gardant de recommander aux pays nantis des engagements stricts et précis, y compris financiers, le rapport du Secrétaire général donne l'impression de poser implicitement que les pauvres sont pauvres par leur faute et qu'ils sont seuls responsables des causes qui génèrent ou aggravent leur misère*”⁴. Mas, sin duda, la reforma institucional de las Naciones Unidas suscita un profundo debate.

Como se ha señalado⁵, la necesidad de reforma de las Naciones Unidas no se centra sólo en la representación insuficiente del Consejo de Seguridad, ya que sin que se menoscabe el peso de este argumento, la Organización se ha manifestado incompetente para poder resolver los desafíos de la seguridad internacional como la lucha contra el terrorismo o la producción de armas de destrucción masiva, o la prevención para que no se produzcan genocidios; o los desafíos ecológicos como el cambio climático o la diversidad biológica; o los desafíos humanos y sociales, como la satisfacción de las necesidades fundamentales de una tercera parte de la humanidad, el acceso al agua potable, la alimentación o la protección contra las grandes epidemias.

El modelo y la estructura institucional creada hace sesenta años, si no llega a resultar obsoleta si, al menos, es inoperante como lo han demostrado los recientes acontecimientos internacionales. Sin embargo, esta preocupación no es algo nuevo, el Secretario General, ya en 1997, presentó un Informe “*Renovación de las Naciones*

³ Pons Rafols, X.: “El Informe del Secretario General ‘Un concepto más amplio de la libertad’”. *Revista de la Asociación para las Naciones Unidas (ANUE)*, nº 30, junio 2005, p. 7. Hace diez años, en la conmemoración del quincuagésimo aniversario de la ONU el profesor Pons (en colaboración con Olesti Rayo y Torroja Mateu) presentó un Informe analítico de la práctica de la Organización en relación con la reforma de la Carta en *Jornadas sobre el cincuenta aniversario de las Naciones Unidas*. Colección Escuela Diplomática nº 2, Madrid 1995, pp. 79 y ss.

⁴ Doc. A/59/2005. Quincuagésimo noveno periodo de sesiones.

⁵ “La réforme des Nations Unies. Enseignements à tirer de l'expérience européenne”. *Conférence du 9 novembre 2004. Robert Toulemon, débat avec Hessel et Fauve à la maison de l'Europe*. Association ARRI (France).

*Unidas: un programa de reforma*⁶ en la que al comienzo de su gestión Kofi Annan se planteaba una remodelación del modelo de administración de la Organización en la que se detectaba un anquilosado sistema burocrático.

Sin duda, se ha comentado, en esta línea, que la eficacia de las Naciones Unidas se podría reforzar, considerablemente, si se reconociera a su Secretario General “*une mission de promotion des intérêts communs de l’humanité*”⁷. Si embargo, éste es el primero en reconocer que carece de los instrumentos jurídicos y políticos para llevar a cabo esta función. Se ha hablado de la creación de un Secretariado colegial en el que estén representados, no todos los Estados, sino las grandes regiones geo-políticas del planeta al que podría reconocérsele la misión de coordinar, bajo supervisión del Consejo de Seguridad, la acción de las organizaciones especializadas.

Esta necesidad de coordinación ya ha sido señalada, en particular, por aquellos que han detectado contradicciones de fondo entre las políticas llevadas a cabo por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio y las exigencias del desarrollo humano a nivel universal promovidas en la Carta de las Naciones Unidas. No en vano, ya en 1994, el Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) había propuesto la creación de un Consejo de Seguridad Económica que podría convertirse en el órgano capaz de asumir esta función de equilibrio entre los intereses y objetivos de las citadas organizaciones, y representaría un nuevo paso hacia el fortalecimiento de la Organización en materia de desarrollo humano sostenible⁸.

El Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, en el discurso de apertura de la sesión de la Asamblea General de 2003 ya planteó la necesidad de llevar a cabo profundas reformas institucionales en la organización con el fin de poder reforzarla⁹. El Secretario General no fue tan lejos como la propuesta anterior, pero sí contemplaba la posibilidad de fortalecer el papel del Consejo Económico y Social con el fin de que las relaciones con las instituciones de Bretton Woods sean repensadas y revitalizadas.

Sin embargo, agregaba que las reformas por sí mismas no resultarán suficientes ya que el instrumento más perfecto resulta inútil si no se hace un buen uso de él, pues “*l’Organisation des Nations Unies est loin d’être un instrument parfait, mais c’est un instrument précieux*”¹⁰.

Con la « iniciativa nórdica » Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia proponían establecer una clara división entre la Asamblea General y el Consejo Económico y Social, justamente con el fin de evitar la duplicidad de funciones, la puesta en marcha de pequeños órganos ejecutivos para cada fondo y programa de la

⁶ Doc. A/51/950 (14/7/1997)

⁷ « La réforme des Nations Unies. Enseignements à tirer de l’expérience européenne ». *Conférence du 9 novembre 2004. Robert Toulemon, débat avec Hessel et Fauve à la maison de l’Europe. Association ARRI (France).*

⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano*, 1994, p. 95.

⁹ Communiqué de Presse, SG/SM/8891 de 23 de septiembre de 2003 (“*Le Secrétaire Générale de l’ONU plaide pour de profondes réformes institutionnelles afin de renforcer l’ONU*”).

¹⁰ *Ibid.* P. 4

Organización, la creación de un Consejo de “alto nivel” que se ocupara de examinar las cuestiones relacionadas con el desarrollo, así como la eliminación de determinadas Comisiones o la fusión de algunas de ellas¹¹.

Existe la sensación, cada vez más generalizada, de que las Naciones Unidas funcionan como una enorme máquina burocrática, alejada de los ciudadanos y de su entorno próximo. En su Informe ante la Asamblea General¹², Kofi Annan, preocupado por las relaciones entre la Organización y la sociedad civil, manifestó su intención de establecer un Grupo de Personas Eminentes con el encargo de examinar estas relaciones.

Este Grupo de Personas Eminentes¹³, que se encargó de analizar las relaciones entre las Naciones Unidas y la sociedad civil, redactó el Informe Cardoso, que tomó el nombre en honor a su presidente Fernando Enrique Cardoso, ex presidente del Brasil. Bajo su responsabilidad se elaboraron una serie de recomendaciones prácticas dirigidas al Secretario General sobre cómo mejorar las relaciones de las Naciones Unidas con la sociedad civil, así como con el sector privado y los parlamentos.

Se producen dos documentos importantes, por un lado, el Informe Cardoso y, por otro, la respuesta del Secretario General al susodicho informe. Se destaca, en el primero, que la influencia de la opinión pública en las políticas y acciones intergubernamentales y gubernamentales es cada vez mayor y, sobre todo, que la participación de diversos actores, entre ellos los representantes de la sociedad civil y del sector privado, y las autoridades locales y los parlamentarios, no sólo es esencial para responder con eficacia a las prioridades globales sino que representa una protección frente al constante menoscabo del multilateralismo. Agrega que, “*para las Naciones Unidas, estas circunstancias suponen a la vez una oportunidad y un desafío: la oportunidad de aprovechar nuevas capacidades y experiencias diversas para afrontar algunos de los problemas más acuciantes que el mundo tiene actualmente y el desafío de conservar su singular carácter intergubernamental, manteniéndose dispuesta a colaborar estrechamente con los nuevos actores*¹⁴”. Por su parte, el Secretario General apuntó que, en su Informe de 2002 sobre el “*Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio*¹⁵”, ya había realizado una reflexión sobre la importancia, cada vez mayor, de las organizaciones no gubernamentales (ONG) para la labor de las Naciones Unidas y se señaló, en aquella ocasión, que la relación de la Organización con este tipo de organizaciones es tan antigua como la misma Carta, tal

¹¹ Se proponía fundir la Segunda Comisión de Asuntos Económicos y Financieros con la Tercera Comisión de Asuntos Sociales, Humanitarios y Culturales de la Asamblea General o simplemente eliminarlas fortaleciendo las funciones del Consejo Económico y Social. También, se propuso, y se logró en una Cuarta Comisión, la fusión en la Asamblea General de la Comisión de Política Especial y la Comisión de Descolonización.

¹² Doc. A/57/387 y Corr. 1 (*Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio*)

¹³ El Grupo presidido por Fernando Enrique Cardoso (Brasil) se integró por Bagher Asadi (República Islámica de Irán), Manuel Castells (España), Birgitta Dahl (Suecia), Peggy Dulany (USA), André Erdős (Hungría), Juan Mayr (Colombia), Malini Mehra (India), Kimi Naidoo (Sudáfrica), Mary Racelis (Filipinas), Prakash Ratilal (Mozambique) y Aminata Traoré (Mali).

¹⁴ Doc.A/58/817 de 11 de junio de 2004 (*Nosotros los pueblos: la sociedad civil, las Naciones Unidas y la gobernanza global*)

¹⁵ Doc. A/57/387 y corr.1

como se refleja en su artículo 71. Sin embargo, admite, ante las treinta propuestas de reforma y mejora que contiene el Informe Cardoso, que se hace preciso fortalecer el sistema con el fin de facilitar esa interacción y que, también, se hace necesario que Naciones Unidas no se encierre sobre sí misma sino que pase a ser una organización “*proyectada hacia el exterior*”¹⁶, con el fin de aprovechar más su función de coordinadora a nivel mundial de los distintos grupos interesados. Incluso, se destacó la importancia de aplicar la fórmula Arria¹⁷ en el seno del Consejo de Seguridad y se reconoció que este órgano, durante estos últimos años, había tomado varias iniciativas en este sentido consultando a las ONG; recordando que en 2004 lo había hecho en dos ocasiones¹⁸. Admite, que debería mejorarse el sistema de acreditación con el fin de que las ONG acreditadas puedan participar en todos los foros de las Naciones Unidas y la necesidad de asignar a un Comité de la Asamblea General la responsabilidad de examinar todas las solicitudes de acreditación. Ya que si bien el artículo 71 de la Carta permite al Consejo Económico y Social hacer los arreglos adecuados para celebrar consultas con ONG, la Carta no designa ningún mecanismo ni órgano concreto para la acreditación de las mismas. Además, aunque de conformidad con la Resolución 3 (II) del Consejo Económico y Social¹⁹ el Comité encargado de las organizaciones no gubernamentales es el órgano intergubernamental que se encarga de examinar las solicitudes de reconocimiento por el Consejo como entidad de carácter consultivo, indica que la Asamblea, si así lo decide, podría adoptar un sistema único de acreditación y asumir la responsabilidad de éste.

Sin embargo, el Secretario General ha dejado bien claro que, en relación con las obligaciones y responsabilidades de las ONG que han sido reconocidas por las Naciones Unidas, un gran número de ellas no cumplen con el requisito de presentar informes cuatrienales sobre sus actividades, ni concretan qué relación guardan con las metas y objetivos generales de la Comunidad internacional. De ahí, que se apunte la idea de proponer a los Estados miembros la posibilidad de elaborar un código de conducta como instrumento para asegurar que las ONG se comprometen con la consecución de los objetivos de la Carta. En definitiva, como señaló ante la Asamblea General la Sra. Louise Fréchette, Vice-Secretaria General de la ONU²⁰, teniendo en cuenta el Informe Cardoso y la respuesta de Kofi Annan, “*lorsqu’il s’agit de répondre à ces appels, et de réformer l’Organisation en conséquence nous ne procédons pas de zéro. Les États Membres ont fait preuve d’une grande créativité en mettant au point de nouvelles formes d’échanges avec la société civile. Les tables rondes et les groupes de discussion,*

¹⁶ Doc. A/59/354 de 13 de septiembre de 2004 (*Fortalecimiento del sistema de las Naciones Unidas. Informe del Secretario General en respuesta al Informe del Grupo de Personas Eminentes encargado de examinar la relación entre las Naciones Unidas y la sociedad civil*)

¹⁷ La Fórmula Arria consiste en llevar a cabo reuniones oficiosas convocadas y acogidas por uno de los miembros del Consejo de Seguridad en las que participan una o más ONG o expertos pero en las que no se levanta acta.

¹⁸ Durante el año 2004 el Consejo de Seguridad ha invitado a representantes de ONG y del sector empresarial a participar en dos debates abiertos: uno sobre la función de las empresas en la prevención de conflictos, el mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz después del conflicto y otro sobre la función de la sociedad civil en la labor de consolidación de la paz después del conflicto.

¹⁹ Resolución de 21 de junio de 1946.

²⁰ La creación del cargo de Vice-Secretario General de la ONU se realiza en 1998 con la idea de que supervise el esfuerzo de reforma de la Organización y ejerza una autoridad directa sobre la Oficina de Financiación del Desarrollo. La Sra. Louise Fréchette, es la primera titular de este cargo.

*les débats publics du Conseil de sécurité et autres modalités de ce type font désormais partie du calendrier ordinaire*²¹”.

Sin embargo, la cuestión de la reforma de las Naciones Unidas pivota sobre la reforma del Consejo de Seguridad. En su Informe “*Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos*”²² el Secretario General de las Naciones Unidas recuerda que, en virtud de su adhesión a la Carta de las Naciones Unidas, todos los Estados miembros reconocen que el Consejo de Seguridad tiene la responsabilidad primordial del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales por lo que resulta de vital importancia, no sólo para la Organización sino para el mundo, “*que el Consejo esté equipado para desempeñar esa responsabilidad y que sus decisiones gocen del respeto mundial*”²³. Insiste sobre la idea de que ninguna reforma de las Naciones Unidas estaría completa sin una reforma del Consejo de Seguridad y por consiguiente apoya la postura anunciada en el Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, en relación con las reformas del mencionado órgano de la ONU.

Ya en 2003, el Secretario General había anunciado en su discurso ante la Asamblea General que había llegado el momento decisivo para las Naciones Unidas de reflexionar sobre el modo de aumentar su eficacia frente a las diversas amenazas que asolan a la Comunidad internacional y, en este sentido, anunció su intención de convocar un grupo de alto nivel compuesto por personas eminentes con el fin de proporcionar una visión amplia y colectiva de la manera de avanzar hacia la solución de ciertos problemas críticos.

Ante estas disyuntivas, el Secretario General, subrayaba la necesidad de constituir este Grupo de Alto Nivel que se ocuparía de cuatro temas fundamentales, como examinar los obstáculos actuales a la paz y a la seguridad, analizar hasta qué punto las medidas colectivas pueden ayudar a solventar estos obstáculos, examinar el funcionamiento de los grandes órganos de las Naciones Unidas y sus relaciones entre sí y, finalmente, realizar las recomendaciones precisas para alcanzar el modo de reforzar la Organización a través de la reforma de sus instituciones y de sus procedimientos; pues, agregaba que “*l’histoire est un juge impitoyable, elle nous ne pardonnera pas de laisser passer l’heure*”²⁴.

Se invitó al ex Primer Ministro de Tailandia, el Sr. Anand Panyarachun, a que presidiera este Grupo de Alto Nivel²⁵, quien en su comunicación de presentación del

²¹ Communiqué de Presse DSG/SM/233, GA/10269,NGO/550, 4 octobre 2004 (*la Vice-Secrétaire Générale, s’adressant à l’Assemblée Générale, note que le moment est de faire progresser d’un cran le partenariat entre l’ONU et la société civile*).

²² Doc./A/59/2005 de 21 de marzo de 2005. *Informe del Secretario General. Aplicación y seguimiento integrados y coordinados de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas. Seguimiento de los resultados de la cumbre del Milenio. Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos.*

²³ *Ibid. Apartado V: El fortalecimiento de las Naciones Unidas (punto 167)*

²⁴ Communiqué de Presse, SG/SM/8891 de 23 de septiembre de 2003

²⁵ El Grupo de Alto Nivel, presidido por Anand Panyarachun (Tailandia), se integró por Robert Badinter (Francia), Joao Baena Soares (Brasil), Gro Harlem Brundtand (Noruega), Mary Chinery-Hesse (Ghana), Gareth Evans (Australia), David Hannay (UK), Enrique Iglesias (Uruguay), Amre Moussa (Egipto), Satish Nambiar (India), Sadako Ogata (Japón), Yevgeny Primakov (Federación Rusa), Qian Qichen (China), Salim Salim (R.U. de Tanzania), Nafis Sadik (Pakistán) y Brent Scowcroft (USA).

Informe señaló que las investigaciones y consultas realizadas por el Grupo revelaron que nuestra época se caracteriza por una relación sin precedentes entre las amenazas a la paz y la seguridad internacionales y, si bien, las Naciones Unidas han encarado las principales amenazas con una eficacia muy superior a la que se le reconoce, se necesitan grandes cambios para que la Organización pueda garantizar la seguridad colectiva de todos en el siglo XXI de manera eficaz, eficiente y equitativa. Por lo que respecta a las reformas del Consejo de Seguridad, los miembros del Grupo no se pusieron de acuerdo respecto a los modelos propuestos, ya que algunos de sus miembros están convencidos de que sólo el modelo que contempla un aumento del número de miembros permanentes, aunque sea sin derecho a veto, permitirá al Consejo de Seguridad afrontar los problemas del nuevo siglo; otros, sin embargo, estaban también convencidos de que es preferible un modelo alternativo, con miembros elegidos por periodos prolongados, pero no miembros permanentes. Aunque el Presidente agrega que *“todos estamos de acuerdo, sin embargo, en que sería un craso error permitir que el debate necesario para escoger entre ambas opciones desviara la atención de las decisiones que hay que adoptar respecto de otras propuestas necesarias de cambio, cuya validez y viabilidad no dependen del aumento del número de miembros del Consejo de Seguridad”*²⁶.

En relación con las reformas del Consejo de Seguridad, el Secretario General se hace eco de la postura del Grupo de Alto Nivel a partir de cuatro grandes ejes de análisis²⁷. En primer lugar, habrá de tenerse en cuenta que, en cumplimiento del artículo 23 de la Carta, se debería dar mayor participación en el proceso de adopción de decisiones a quienes más contribuyen con la Organización desde un punto de vista financiero, militar o diplomático. Destacándose, en este sentido, la participación en las cuotas para el presupuesto prorrateado de la ONU, la participación en las operaciones de paz, las aportaciones a las actividades voluntarias de la Organización en materia de seguridad y desarrollo, así como las actividades diplomáticas en apoyo de sus objetivos y mandatos. Sin olvidar el hecho de alcanzar la meta internacionalmente convenida de asignar el 0,7% del producto nacional bruto a la ayuda oficial para el desarrollo o de avanzar considerablemente hacia esa meta debe entenderse como un criterio importante en relación con la aportación. En segundo lugar, El Consejo debería incorporar en el proceso de adopción de decisiones a países que sean más representativos de la composición general de la Organización, en particular del mundo en desarrollo. En tercer lugar, estas reformas no deberían afectar la eficacia del Consejo, y en cuarto lugar, las reformas señaladas deberían convertir al Consejo en un órgano más democrático y más transparente, haciéndole rendir cuentas de su actuación²⁸.

²⁶ Doc/A/59/565 de 2 de diciembre de 2004 (*Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*), Carta de envío dirigida por el Presidente del Grupo al Secretario General de las Naciones Unidas. p. 6.

²⁷ Doc./A/59/2005 de 21 de marzo de 2005. *Informe del Secretario General. Aplicación y seguimiento integrados y coordinados de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas. Seguimiento de los resultados de la cumbre del Milenio. Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos* (punto 169).

²⁸ Los cambios propuestos en el seno del Consejo de Seguridad se argumentan sobre una base numérica que quiere tener en cuenta una distribución geo-política equitativa. En la actualidad, de acuerdo con el artículo 23 de la Carta, como es sabido, son cinco los miembros permanentes (República China, Francia, Federación Rusa, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América) y diez miembros no permanentes elegidos por un periodo de dos años. A la fecha, la composición del

Siguiendo al pie de la letra las recomendaciones del Grupo de Alto Nivel, Kofi Annan plantea, sobre la reforma del Consejo de Seguridad, dos opciones determinadas a través de dos modelos (A y B) que permitan resolver, de una vez por todas, un debate en el que se ha avanzado muy poco en los doce últimos años, con el fin de que los Estados miembros acuerden la adopción de una decisión sobre esta importante cuestión, antes de la celebración de la cumbre de septiembre de 2005, y agrega que “*sería altamente preferible para los Estados Miembros adoptar esa vital decisión por consenso, pero de no ser posible, ello no debería servir de excusa para postergar la adopción de medidas*²⁹”.

En los dos modelos, A y B, se distribuyen los puestos entre cuatro grandes regiones: África, Asia y Pacífico, Europa y América, que como tales pueden resultar útiles para tomar y aplicar decisiones sobre la composición del Consejo de Seguridad, pero sin que ello vaya en detrimento de los grupos regionales al uso en la actualidad, en el marco de las elecciones generales o para otros fines de la Organización. Además, en ambos modelos, un método que ayudaría a alentar a los Estados a contribuir más activamente a la paz y la seguridad internacionales, de acuerdo con el citado artículo 23 de la Carta, sería que la Asamblea General, teniendo en cuenta las prácticas establecidas de consulta regional, eligiera a los miembros del Consejo dando preferencia, en los puestos permanentes o de mayor duración, a los Estados que se cuenten entre los tres primeros en la aportación de contribuciones financieras al presupuesto ordinario en la región a que pertenezcan o se encuentren entre los tres mayores contribuyentes voluntarios o contribuyentes efectivos en su región a misiones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz³⁰.

Según el modelo A, se proponen seis nuevos puestos permanentes, en este caso sin derecho a veto, y tres nuevos puestos no permanentes de dos años de duración divididos entre las cuatro grandes regiones a que hacíamos referencia en el párrafo anterior. Por tanto, en el cómputo total de miembros de las Naciones Unidas (191 miembros) se mantendrían los cinco actuales puestos permanentes, se agregarían seis nuevos puestos permanentes y se proponen trece puestos con un mandato de dos años no renovable. Con ello se establecería un total de veinticuatro miembros para el Consejo de Seguridad en el que se lograría una distribución equitativa de seis miembros por cada una de las cuatro regiones señaladas. La composición del Consejo quedaría, entonces, conformada por once miembros permanentes y trece no permanentes.

Por el contrario, el modelo B, no establecería la propuesta de nuevos puestos permanentes, sino que se crearía una nueva categoría de ocho puestos con un mandato renovable de cuatro años y un nuevo puesto no permanente con un mandato de dos años no renovable. De tal modo que el Consejo de Seguridad quedaría constituido por cinco miembros permanentes (los de siempre), ocho miembros con mandato de cuatro años renovable (dos por cada una de las cuatro regiones) y once con mandato de dos años no renovable (cuatro para África, tres para Asia y Pacífico, uno para Europa y tres para

Consejo de Seguridad es la siguiente: además de los cinco miembros permanentes, los diez miembros no permanentes elegidos por la Asamblea General por dos años son Argelia, Argentina, Benin, Brasil, Dinamarca, Filipinas, Grecia, Japón, República Unida de Tanzania y Rumania

²⁹ *Ibid.* Punto 170.

³⁰ Doc/A/59/565 de 2 de diciembre de 2004, punto 254, p. 76.

América) lo que daría un total de veinticuatro miembros manteniendo la distribución equitativa total de seis miembros por cada una de las señaladas cuatro regiones.

Sin embargo, a pesar de las buenas intenciones por mejorar el funcionamiento del Consejo de Seguridad, en ninguno de los dos modelos se hace referencia a la supresión del sistema del veto como seña anacrónica de un mundo controlado por los más fuertes que clama contra la transparencia y el modelo democrático que pretenden ser los criterios inspiradores de la reforma del Consejo.

Los argumentos esbozados en el Informe del Grupo mantienen la suficiente ambigüedad como para detectar las presiones que se han manifestado en su seno, pero, incluso el Secretario General en el citado Informe³¹ nada dice al respecto. En esta línea de sortear obstáculos, el Grupo apunta lo siguiente: *“en ninguno de los dos modelos se amplía el veto ni se modifican las atribuciones que tiene el Consejo de Seguridad según la Carta. Reconocemos que cabía al veto la importante función de dar seguridades a los miembros más poderosos de las Naciones Unidas de que sus intereses quedarían protegidos. No vemos forma práctica alguna de cambiar el veto que tienen algunos miembros”*. Hasta aquí, observamos la imposibilidad de maniobrar que se tiene ante el peso de las grandes potencias, acostumbradas desde el final de la Segunda Guerra Mundial a campar por sus respetos. Aunque, tímidamente, el Grupo apostilla que, *“sin embargo, en general la institución del veto es anacrónica, lo que no es adecuado para la institución en una era de democracia cada vez mayor e instaríamos a que únicamente se utilizara en cuestiones en que realmente estuviesen en juego intereses vitales. Pedimos también a los miembros permanentes que, a título individual, se comprometan a abstenerse de utilizar el veto en casos de genocidio y abusos a gran escala de los derechos humanos. Recomendamos que en ninguna propuesta de reforma se prevea una ampliación del veto”*, con lo cual se intenta acotar el uso del veto por parte de los miembros permanentes, lo cual no deja de ser más que una buena *desiderata* en un mundo convulso y complejo como el actual.

En el supuesto de que algunas de estas propuestas prosperase, el Grupo de Alto Nivel determina una fecha de revisión de la composición del Consejo que la fija para el año 2020, con la idea de analizar las contribuciones de los miembros permanentes y no permanentes y con el fin de valorar la eficacia del Consejo de Seguridad en la adopción de medidas colectivas para prevenir y eliminar las amenazas, ya sean nuevas o existentes, a la paz y la seguridad internacionales.

Con acierto apunta Riquelme Cortado³², *“hoy no se trata –o no se trata sólo- de un problema de número. Como se ha repetido hasta la saciedad, la composición del Consejo de Seguridad está en agudo contraste con las realidades del siglo XXI y, en consecuencia, sus decisiones carecen de legitimidad. De manera que si bien el espectacular incremento de los miembros de la Organización –que con 191 es realmente universal- es un importante dato a cuantificar para la ampliación del órgano restringido, ha sido el cambio de la distribución del poder mundial, debido al colapso del Estado revolucionario y al auge de las nuevas potencias emergentes (hoy aglutinadas en el G24 en reivindicación de su papel en los foros internacionales), lo que ha hecho saltar la alarma ante la anacrónica e insuficiente representatividad del*

³¹ Doc./A/59/2005 de 21 de marzo de 2005. *Informe del Secretario General*

³² Riquelme Cortado, R.: “La reforma del Consejo de Seguridad. ¿llegó su oportunidad?”. *Revista de la Asociación para las Naciones Unidas (ANUE)*, nº 30, junio 2005, p.10

Consejo. Más aún cuando, desde que finalizó la guerra fría, si la mayor unidad – interesada, por supuesto- entre los miembros permanentes ha permitido al Consejo doblar con creces las decisiones adoptadas en cerca de cinco decenios de bipolaridad, su credibilidad se ha visto seriamente dañada por asumir los límites que a su funcionamiento impone el exacerbado unilateralismo de la primera potencia supérstite de la tierra”.

Se ha señalado que la reforma de las Naciones Unidas presenta, por tanto, una serie de peligros por la presión de los Estados Unidos de América que ha manifestado, recientemente, su preferencia por una reforma del Consejo de Seguridad “*modesta y limitada*”. El 16 de junio de 2005, el responsable de los Asuntos Políticos del Departamento de Estado, Nicholas Burns, anunciaba en una conferencia de prensa que los Estados Unidos son partidarios de un Consejo de Seguridad de entre diecinueve y veinte miembros, de los cuales sólo dos gozarían del privilegio de ser admitidos como miembros permanentes, argumentando que un Consejo demasiado amplio sería inoperante. Quizás olvidó agregar, que el Consejo de Seguridad se manifiesta inoperante cuando se esgrime en su seno el paralizante derecho de veto. Como ha matizado la embajadora Anne Patterson, los Estados Unidos estarían dispuestos a aceptar a Japón como miembro permanente y algún otro país en vías de desarrollo, en ambos casos sin derecho a veto, y agregar dos o tres países como miembros no permanentes.

Tanto Francia como Gran Bretaña apoyan la idea de ampliar en cuatro el número de Estados como miembros permanentes para lo cual se postulan como candidatos Alemania, India, Brasil y Japón (el llamado “grupo de los cuatro -G4-”), quienes con la idea de alcanzar un consenso renunciarían a reclamar, durante un periodo de quince años, su derecho de veto como miembros permanentes. Si bien, estas candidaturas tampoco tienen el campo libre ya que, por ejemplo, China se manifiesta hostil a cualquier ampliación que pueda dar cabida a sus “rivales” asiáticos como miembros permanentes del Consejo y, además, se ha manifestado en contra de la propuesta de Resolución, que han alentado los cuatro candidatos citados con el fin de aumentar sus posibilidades de elección, argumentado que la misma sería portadora de divisiones. Ni Pakistán, México o Italia que, cada uno por su cuenta, ve con malos ojos la entrada de sus “competidores” regionales como son por ese orden India, Brasil o Alemania.

Los países africanos tampoco se ponen de acuerdo, y no hay que olvidar que poseen en la Asamblea General cincuenta y tres votos sobre los ciento noventa y uno del total de miembros, lo que les pone en una posición estratégica de bisagra y árbitros del dilema. El “Grupo de los cuatro”, con la intención de ganar el apoyo de los países africanos, ha propuesto tener en cuenta dos plazas para África entre los miembros permanentes en el marco de la ampliación a veinticinco miembros. Sin embargo, la posiciones dentro de los países africanos no están aún claras, ya que si bien Sudáfrica parece ser un candidato seguro, se presenta una disyuntiva entre Nigeria y Egipto, en tanto que este último ha dejado saber que si no se le apoya como candidato presentaría a la Asamblea General su candidatura, de manera individual, buscando, en ese caso, el apoyo de los países árabes. Por su parte, Senegal también ha manifestado su interés, indicando que no vería bien que los candidatos africanos sólo sean anglófonos.

Con todos estos criterios en juego y las ambigüedades en presencia, no puede pasar desapercibido que la reforma del Consejo de Seguridad implica tener que

enmendar la Carta. En este sentido, para la reforma de la Carta habrá que atenerse a lo dispuesto en su artículo 108, que establece que las enmiendas entrarán en vigor para todos los miembros de las Naciones Unidas “*cuando hayan sido adoptadas por el voto de las dos terceras partes de los Miembros de la Asamblea General y ratificadas, de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales, por las dos terceras partes de los Miembros de las Naciones Unidas, incluyendo a todos los Miembros permanentes de Consejo de Seguridad*”.

Teniendo en cuenta el citado artículo se deduce, entonces, que la reforma del Consejo de Seguridad, u otras reformas, deberán cumplimentar dos fases muy bien definidas. La primera fase, en el seno de la Asamblea General donde habrá que conseguir el voto de la mayoría de dos tercios de sus miembros, es decir de 128 sobre un total de 191 miembros. Luego, habrá que pasar a una segunda fase, ya que la Carta, como tratado que es, exige que las enmiendas de sus disposiciones sean ratificadas por los respectivos parlamentos nacionales en al menos dos terceras partes de sus miembros (otra vez 128 Estados miembros, no necesariamente los mismos). Ahora bien, si en la primera fase, el artículo 108 nada dice con respecto a los Estados miembros permanentes del Consejo de Seguridad, por lo que puede deducirse que no tienen posibilidad de vetar, sin embargo, para la segunda fase se requiere la ratificación de los cinco Estados permanentes, lo que quiere decir que en cualquiera de sus parlamentos se puede impedir una reforma de la Carta al no ratificarla.

Si hacemos memoria, la única ampliación que se realizó en el Consejo de Seguridad, como consecuencia del ingreso de nuevos Estados a la Organización, se produjo en 1965, cuando se aumentó de once a quince el número de miembros totales en el Consejo de Seguridad, al incorporarse cuatro nuevos puestos no permanentes³³.

Desde los 51 Estados originarios en 1945 hasta los 191 Estados miembros actuales, se ha producido un aumento de 140 nuevos Estados miembros, a lo que hay que añadir que la Comunidad internacional ha sufrido importantes cambios, pues el conflicto Este-Oeste y la Guerra Fría ya no son parámetros sobre los que se mide la tensión internacional y además, Asia e Iberoamérica tienen en el mundo un papel importante donde ya no resulta aplicable la tensión Norte-Sur; por lo que en este nuevo marco es comprensible que el “Grupo de los cuatro” haya hecho causa común. La Alemania unida después de la caída del Muro de Berlín, Japón en Asia, o Estados emergentes como Brasil o India se abren a las nuevas expectativas que les ofrece un

³³ Como curiosidad cabe señalar, que en 1963 al incorporarse los cuatro nuevos puestos de miembros no permanentes en el Consejo de Seguridad y al plantearse la reforma del artículo 23, durante la primera fase, tal como se determina en el artículo 108, de los cinco miembros permanentes sólo uno emitió su voto favorable a la ampliación y, en cambio, un año y medio más tarde en 1965, durante la segunda fase de ratificación por los parlamentos nacionales los cinco miembros permanentes ratificaron la reforma. Desde su creación la Carta de las Naciones Unidas se ha modificado en cuatro de sus artículos. En 1965 se modifica el artículo 23 con el aumento de once a quince el número de miembros del Consejo de Seguridad; y, también, el artículo 27, donde se aumentan de siete a nueve el número de votos afirmativos necesarios para la adopción de decisiones, incluso los votos afirmativos de los cinco miembros permanentes en todas las cuestiones de fondo, pero no en las de procedimiento. También en 1965, se modifica el artículo 61, con el aumento del número de miembros del Consejo Económico y Social de dieciocho a veintisiete y en 1973 se regula otro aumento de veintisiete a cincuenta y cuatro. En 1968 se aumenta de siete a nueve el número de votos necesarios en el Consejo de Seguridad para convocar una Conferencia General con el fin de revisar la carta en el marco del artículo 109.

mundo globalizado que ya no puede analizarse ni medirse con los criterios de finales de la Segunda Guerra Mundial.

Volviendo al plano general de las reformas de las Naciones Unidas, habrá que tener en cuenta que *no todo el monte es orégano* y que, por tanto, no todas las reformas deben saludarse como beneficiosas para la Organización y su influencia en los conflictos internacionales. Una de las reformas propuestas por el gobierno de los Estados Unidos consiste en consagrar en la Carta la doctrina de la “guerra preventiva” de negativos recuerdos cuando se aplicó en la reciente guerra de Irak³⁴ en clara violación del Derecho internacional. En esta línea, no puedo ocultar cierta perplejidad por la ambigua solución que se propone en el Informe del Grupo de Alto Nivel, ya que, por un lado, al preguntarse si puede un Estado aducir (ante una amenaza de agresión *inminente*), sin recurrir al Consejo de Seguridad, el derecho de actuar anticipadamente en legítima defensa no sólo para evitar una amenaza inminente o próxima sino también para prevenir una amenaza que no sea inminente o próxima³⁵. La respuesta, en pocas palabras, es que “*si existen buenos argumentos para una acción militar preventiva y buenas pruebas que los corroboren hay que presentarlos al Consejo de Seguridad, que puede autorizar esta acción si decide hacerlo*”. Y, aunque, seguidamente, en el mismo punto, agrega “*si el Consejo de Seguridad decide no hacerlo, por definición habrá tiempo para estudiar otras estrategias*”. No deja de ser un criterio permisivo que entreabre una puerta peligrosa para la paz y la seguridad internacionales y no me sirven los argumentos que a continuación esgrime el Informe del Grupo de “*no somos partidarios de modificar el texto ni la interpretación del artículo 51*”³⁶ pues ya hemos visto como funciona la *real politik* en el Consejo de Seguridad actual.

El Secretario General, ha sido en este caso mucho más comedido y es de agradecer su clara posición al respecto. Pues indica “*Since this Organization was founded, States have generally sought to deal with threats to the peace through containment and deterrence, by a system based on collective security and the United Nations Charter. Article 51 of the Charter prescribes that all States, if attacked, retain the inherent right of self-defence. But until now it has been understood that when States go beyond that, and decide to use force to deal with broader threats to international peace and security, they need the unique legitimacy provided by the United Nations. Now, some say this understanding is no longer tenable, since an “armed attack” with weapons of mass destruction could be launched at any time, without warning, or by a clandestine group. Rather than wait for that to happen, they argue, States have the right and obligation to use force pre-emptively, even on the territory of other States, and even while weapons systems that might be used to attack them are still being developed. According to this argument, States are not obliged to wait until there is agreement in*

³⁴ Ver Faramiñán Gilbert, J.M.de: “*Ratio belli versus ratio iuris* (sobre la guerra de Irak)”, en *Libro homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Sevilla 2005, Tomo I, pp. 415 y ss.

³⁵ Doc/A/59/565 de 2 de diciembre de 2004, punto 189, p. 61.

³⁶ *Ibid.* puntos 190 y 192, p. 61. En el punto 191, el Informe trata de mantener un cierto *statu quo* al decir que “*a quienes esa respuesta suscita impaciencia hay que decirles que, en un mundo lleno de amenazas que se consideran posibles, el riesgo para el orden mundial y para la norma de la no intervención en que sigue basándose es simplemente demasiado grande como para aceptar la acción preventiva unilateral, en contraposición con la aprobada colectivamente*”, aunque, como puede observarse, deja abierta la posibilidad de la acción preventiva cuando la apruebe el Consejo de Seguridad lo que resulta ciertamente contradictorio con el espíritu de la Carta.

the Security Council. Instead, they reserve the right to act unilaterally, or in ad hoc coalitions. This logic represents a fundamental challenge to the principles on which, however imperfectly, world peace and stability have rested for the last 58 years. My concern is that, if it were to be adopted, it could set precedents that resulted in a proliferation of the unilateral and lawless use of force, with or without justification. But it is not enough to denounce unilateralism, unless we also face up squarely to the concerns that make some States feel uniquely vulnerable, since it is those concerns that drive them to take unilateral action. We must show that those concerns can, and will, be addressed effectively through collective action³⁷”.

Son muchas las aristas que presenta, por tanto, la reforma de las Naciones Unidas en la cual los grandes Estados, en particular, los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, no quieren perder las prerrogativas y privilegios que han ido acumulando durante sesenta años. La Comunidad internacional globalizada ha dado lugar a la emergencia de nuevos actores y el equilibrio inestable, pero equilibrio al fin que motivó la Guerra Fría, en el pugilato político entre las dos grandes potencias de la época, con el apoyo por ambas partes de sus aliados y Estados satélites, se ha desarticulado con la caída del Muro de Berlín y la desintegración de la URSS, dejando como protagonista en solitario a los Estados Unidos de América. Ello ha provocado, en el plano de las relaciones internacionales, una inquietante tendencia al unilateralismo³⁸ que da lugar a situaciones de prepotencia política, económica y militar de Estados hegemónicos en detrimento del criterio de multilateralidad que es el que, en *buena ley*, debe inspirar la gestión de los acuerdos y resolución de conflictos internacionales.

De todos modos, a pesar de estos riesgos, la reforma de las Naciones Unidas es una cuestión que no admite más dilaciones. Teniendo en cuenta que se está hablando de la reforma desde la época de Javier Pérez de Cuellar, que se vuelve a insistir durante el periodo de Boutros Boutros-Ghali, la misma parece ir tomando consistencia con Kofi Annan, quizás, porque es ahora cuando se ha puesto de manifiesto la necesidad de revitalizar a la Organización ya que con la guerra de Irak se ha evidenciado su falta de eficacia en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Cabe preguntarse, si la llamada de atención que se ha dirigido a la conciencia de la Comunidad internacional en la Declaración del Milenio³⁹ va a surtir los efectos esperados o se quedará, como otras tantas declaraciones, en un cúmulo de buenas intenciones. Sin entrar en el abanico de importantísimos objetivos que la Declaración plantea⁴⁰, sin duda

³⁷ Doc/ SG/SM/8891, 23 September 2003 (Adoption of policy of pre-emption could result in proliferation of unilateral, lawless use of force, secretary-general tells general assembly).

³⁸ Este criterio de gestionar las relaciones internacionales en la línea del unilateralismo ha sido desarrollado particularmente en las dos administraciones Bush (*senior and junior*) con el aval intelectual de los teóricos de la “*hegemonía americana*” y del “*fin de la historia*” que son quienes han inspirado determinadas campañas militares de los Estados Unidos, ilegales desde la perspectiva del Derecho Internacional Público, entre las cuales la Guerra de Irak resulta un ejemplo paradigmático y donde se pone en funcionamiento peligroso concepto de “*guerra preventiva*” que proclamara el presidente George W. Bush en el discurso pronunciado en West Point el 2 de junio de 2003. Ver en este sentido: Krauthammer: “The unipolar moment”, *Foreign Affairs*, vol. 70, n°1, 1991 o S.Huntington: “The Lonely Superpower”, *Foreign Affairs*, vol. 78, n°2, 1999.

³⁹ Doc. A/Res/55/2 de 18 septiembre de 2000. Resolución adoptada por la Asamblea General : Declaración del Milenio.

⁴⁰ La Declaración plantea ocho puntos que resultan cruciales para el futuro de la humanidad: I. Valores y principios (la libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto de la naturaleza y la

el apartado relativo al “*Fortalecimiento de las Naciones Unidas*” resulta una cuestión axial para el futuro de la Organización. Como ya he señalado, el reto está planteado para los Jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre Mundial 2005 pues, en el mes de septiembre de este año, habrá que debatir en la Asamblea General qué es lo que se ha hecho y hacia dónde se quiere realmente ir, en particular en temas como los que se recogen en la Declaración de “*reafirmar el papel central que recae en la Asamblea General en su calidad de principal órgano de deliberación*”, o “*redoblar los esfuerzos por reformar ampliamente el Consejo de Seguridad en todos sus aspectos*”, o “*fortalecer el Tribunal Internacional de Justicia, a fin de que prevalezcan la justicia y el imperio del derecho en los asuntos internacionales*” o “*instar a la Secretaría a que (...) aproveche al máximo sus recursos en interés de todos los Estados miembros*” que resultan, en tal caso, líneas de trabajo indispensables para fortalecer a la Organización.

Como decíamos, no sólo se trata de plantear la reforma del Consejo de Seguridad, ya que también existen otras cuestiones que deberían tenerse en cuenta. Así, el Consejo Económico y Social (ECOSOC) deberá ser revisado y, también, fortalecido con el fin que pueda cumplir con los cometidos que le asigna la Carta, ya que, en el marco del actual fenómeno de globalización, un ECOSOC venido a menos no cubre las expectativas que se le atribuyeron en su diseño original. Habrá que fomentar una mayor interrelación entre este importante órgano de las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods y la Organización Mundial del Comercio con el fin de que se pueda apoyar con una mayor eficacia a los países en vías de desarrollo. Hace ya diez años, con ocasión de la celebración del quincuagésimo aniversario de las Naciones Unidas, el profesor Carrillo Salcedo, reflexionaba sobre las reformas de la Organización, y en relación con el reforzamiento del ECOSOC apuntaba que “*a pesar de la escasa atención que los gobiernos dedican hoy al ECOSOC, este órgano principal e intergubernamental, podría ser mejor que el G-7 y que las instituciones de Bretton Woods, como instancia de negociación para defender los intereses comunes y adoptar concertadamente políticas comunes, capaces de resistir la arbitrariedad de los movimientos de capitales y los abusos de las leyes del mercado*”⁴¹,

La Declaración del Milenio destaca que la tarea fundamental a la que hoy nos enfrentamos es conseguir que la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo, ya que, si bien ofrece grandes posibilidades, en la actualidad sus costos y beneficios se distribuyen de forma muy desigual. Por ello se reconoce que “*los países en desarrollo y los países con economías en transición tienen dificultades especiales para hacer frente a este problema fundamental*”⁴². De ahí que, entre las propuestas que circulan, está la de celebrar un Foro bienal de Alto Nivel sobre

responsabilidad común), II. La paz, la seguridad y el desarme, III. El desarrollo y la erradicación de la pobreza, IV. Protección de nuestro entorno común, V. Derechos humanos, democracia y buen gobierno, VI. Protección de las personas vulnerables, VII. Atención a las necesidades especiales de África, y VIII. Fortalecimiento de las Naciones Unidas.

⁴¹ Carrillo Salcedo, J.A.: Los fundamentos de la paz en la acción de las Naciones Unidas: derechos humanos, acción humanitaria y desarrollo” en *Jornadas sobre el cincuenta aniversario de las Naciones Unidas*. Colección Escuela Diplomática nº 2, Madrid 1995, p. 57. Por otra parte, el profesor Carrillo no comparte la idea de crear un Consejo de Seguridad Económica, “*ya que en materias económicas, comerciales y financieras lo esencial estriba, en mi opinión, en disponer de una estructura adecuada de negociación para la cooperación permanente, multilateral y especializada. Desde mi punto de vista, el ECOSOC podría y debería ser el órgano más idóneo para ello*” (vid. p. 59)

⁴² *Ibid.* Punto I. Valores y principios, apartado 5.

la Cooperación para el Desarrollo, además de revisar a fondo los métodos de trabajo de la Comisión de Derechos Humanos. En efecto, como ha señalado el Grupo de Alto Nivel⁴³, “*en los últimos años, una menor credibilidad y un menor profesionalismo han redundado en desmedro de la capacidad de la Comisión (de Derechos Humanos) para desempeñar (sus) funciones. No es posible que Estados que carecen de un compromiso demostrado con la promoción y la protección de los derechos humanos procedan a establecer normas para afianzarlos. Nos preocupa observar que en los últimos años ha habido Estados que se han hecho partes en la Comisión para no afianzar los derechos humanos sino para protegerse contra críticas o para criticar a otros. La Comisión no puede ser creíble si se considera que aplica dos medidas distintas cuando se trata de cuestiones de derecho humanos*”. Ello implica, necesariamente, una reforma a fondo de la Comisión de Derechos Humanos, donde uno de sus temas clave, como puede deducirse de la reflexión anterior, es la de su composición ya que, irónicamente, la presión de determinados Estados, que no cumplen con sus obligaciones de garantizar la defensa y protección de los derechos humanos, por ser elegidos como miembros de la Comisión ha generado grandes tensiones de carácter político y han desvirtuado los objetivos y funciones de la misma. Curiosamente, en su origen la Comisión estaba compuesta por jefes de delegación que eran personalidades eminentes en el campo de los derechos humanos, con una gran experiencia y profesionalidad en estos temas, mas las espurias presiones de ciertos Estados han ido debilitando el modelo hasta hacer de la Comisión un organismo desacreditado.

Sin embargo, a mi entender, la solución para que exista un verdadero sistema de protección de los derechos humanos en el marco de las Naciones Unidas, no está en modificar el modelo de la Comisión, ni hacer que retorne a su original sistema de funcionamiento en el seno del ECOSOC, sino por el contrario alejarlo de su férula e independizarlo convirtiéndolo en un Consejo de los Derechos Humanos que funcionara a la par del ECOSOC y del Consejo de Seguridad, avalado como tal por la propia Carta de la ONU.

Quedan, también, ciertos anacronismos que deberán pulimentarse en la letra de la Carta, como el ya periclitado Consejo de Administración Fiduciaria⁴⁴ o las referencias al Comité de Estado Mayor⁴⁵ o la catalogación de “*Estados enemigos*”⁴⁶ que

⁴³ Doc/A/59/565 de 2 de diciembre de 2004, punto 283, p. 83.

⁴⁴ Los Capítulos XII y XIII de la Carta deberán reformarse y adaptarse a las nuevas circunstancias de la Comunidad internacional, como una deuda que ya debería haberse planteado durante los años sesenta ante el fenómeno de las descolonización que se promocionó en el seno de la Organización y que se alejara de la Carta cualquier tentación de neo-colonialismo. Carrillo Salcedo, J.A. : “Los fundamentos de la paz en la acción de las Naciones Unidas: derechos humanos, acción humanitaria y desarrollo”, *Op. Cit.*, p. 58., indica y propone que ante “*la radical transformación de la comunidad internacional que la descolonización ha traído consigo (...) podría permitir dar un nuevo contenido a los Capítulos XII y XIII de la Carta de tal modo que el régimen de fideicomisos y el Consejo de Administración Fiduciaria fuesen sustituidos por principios y por normas sobre medio ambiente y desarrollo sostenible, de un lado y, de otro, una estructura institucional con competencias en estas materias: un Consejo de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo*”

⁴⁵ Ver, en este sentido, los anacrónicos artículos 26, 45, 46 y 47 de la Carta, sin que la supresión de esta referencia pueda ir en desmedro de que el Consejo de Seguridad pueda contar con asesoramiento de tipo militar, deberían suprimirse estas referencia al Comité de Estado Mayor dado que no tiene asidero la idea de que los Jefes de Estado Mayor de los cinco miembros permanentes sigan con un cometido que les fue confiado a finales de la Segunda Guerra Mundial.

denotan, todas estas referencias, concomitancias con los finales de la Segunda Guerra Mundial y que son una evidencia más de que la Carta debe “*aggiornarse*”.

Ni que decir tiene que llama la atención la medida con la que el Secretario General, en su Informe de 2005, ha tratado el tema del Tribunal de Justicia como garante de la legalidad internacional. Si bien, se reconoce en el Informe que el Tribunal ocupa un lugar central en el sistema internacional dedicado a arbitrar las controversias entre los Estados y que se hace necesario estudiar el modo de fortalecer la labor del Tribunal, no se habla en absoluto sobre las necesarias reformas que aún están pendientes para que este órgano funcione en la medida de lo que se puede esperar de él. El Secretario General⁴⁷ insta a los Estados “*que todavía no lo hayan hecho a que consideren la posibilidad de reconocer la jurisdicción obligatoria de la Corte, como norma general de ser posible o, de lo contrario, al menos en situaciones concretas (...) e insta a todas las partes a que tengan presentes las facultades consultivas de la Corte y hagan un mayor uso de ellas*”⁴⁸, y, sin embargo, no entra a valorar las verdaderas reformas que deben operarse sobre el Tribunal con el fin de subsanar una serie de deficiencias. Por ejemplo, el que no dispongan de legitimación activa, en la vía contenciosa, las Organizaciones internacionales cuando son sujetos del Derecho internacional a al par de los Estados, o la extensión de la jurisdicción del Tribunal no sólo a los conflictos entre Estados sino también a los conflictos entre Estados y Organizaciones internacionales⁴⁹, o la posibilidad que ha apuntado el juez Gilbert Guillaume⁵⁰ de que el Tribunal Internacional de Justicia pudiera convertirse en una suerte de jurisdicción superior de los tribunales internacionales existentes.

Por lo que respecta a la Asamblea General, los Estados miembros deberían realizar un especial esfuerzo para que la misma pudiese desempeñar su función de “principal órgano deliberativo de las Naciones Unidas” y tener presente, dentro de lo que se ha indicado como una apertura a la sociedad civil, la posibilidad de establecer mecanismos que mejoren las relaciones sistemáticas con las Organizaciones no gubernamentales, tal como se ha indicado en el Informe Cardoso⁵¹. Por su parte, los Estados miembros deberían examinar la relación entre la Asamblea General y la Secretaría, con la idea de dotar al Secretario General de una mayor flexibilidad en la

⁴⁶ Han quedado anquilosados dentro de un cliché, hoy felizmente superado, como “*estados enemigos*” aquellos Estados que durante la Segunda Guerra Mundial haya sido enemigos de cualquiera de los signatarios de la Carta.

⁴⁷ Doc./A/59/2005 de 21 de marzo de 2005. *Informe del Secretario General*, dentro del punto IV (Libertad para vivir en dignidad), en el apartado A (Estado de derecho) en el epígrafe 139.

⁴⁸ *Ibid*, en epígrafe 139, e indica, también, que “*deberían adoptarse medidas, con la cooperación de los Estados en litigio, para mejorar los métodos de trabajo de la Corte y reducir la duración de los procedimientos*”.

⁴⁹ Ver en este sentido, Faramiñán Gilbert, J.M. de: “Reformas pendientes del Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia a la luz de las transformaciones de la Comunidad internacional”, en *Liber Amicorum “in memoriam” of Judge José María Ruda*, ed. Kluwer Law Internacional, The Hague, 2000, pp. 405 y ss.; y Ruda, J.M.: “Presente y futuro del Tribunal Internacional de Justicia”, *Seminario Permanente de Estudios Internacionales y Europeos*. Universidad de Granada, 1990, pp. 7-8.

⁵⁰ Guillaume, G.: “La Cour Internationale de Justice. Quelques propositions concrètes à l’occasion du Cinquantenaire” en *Revue Générale de Droit International Public*, Vol. 100, 1996 (II), p.332.

⁵¹ Doc.A/58/817 de 11 de junio de 2004, en el punto 64 se habla de reconocer la contribución que pueden hacer las ONG u otros grupos especializados de la sociedad civil a los procesos de la Asamblea General., permitiendo una participación debidamente planificada de agentes distintos a los gobiernos centrales.

administración de su personal, sin que ello vaya en detrimento de su obligación de rendir cuentas a la Asamblea .

He dejado para el final la propuesta del Grupo de Alto Nivel⁵² sobre un tema crucial como es la creación de una Comisión para la Consolidación de la Paz. El artículo 29 de la Carta permite al Consejo de Seguridad establecer los organismos subsidiarios que estime oportunos para el desempeño de sus funciones, de tal modo que el Consejo de Seguridad, en virtud del mencionado artículo de la Carta y previa consulta al Consejo Económico y Social, podría establecer una Comisión para la Consolidación de la Paz. Esta Comisión tendría por cometido constatar cuáles son aquellos países que se encuentran en graves dificultades o al borde de un colapso y organizar de forma proactiva y de acuerdo con el gobierno de ese país la asistencia necesaria, con el fin de evitar que el proceso de deterioro avance más y apoyar, durante el periodo que fuese necesario, la transición entre el conflicto y la consolidación de la paz después de superado el conflicto. El Grupo ha propuesto, también, establecer una Oficina de Apoyo para la Consolidación de la Paz en la Secretaría por un lado para proporcionar a la Comisión el apoyo administrativo necesario y, por otro lado, asegurarse de que el Secretario General pueda integrar estrategias y normas para el mantenimiento de la paz en todo el sistema y proporcionar apoyo a las operaciones sobre el terreno. En su respuesta al Informe⁵³, el Secretario General indica que está de acuerdo con la creación de este nuevo órgano intergubernamental, ya que entiende que la consolidación de la paz después de los conflictos resulta esencial pues los Estados que salen de un conflicto necesitan fortalecer la transición entre la fase inmediatamente posterior a los conflictos y la fase de la reconstrucción.

Los cercanos acontecimientos del 11-S en Nueva York y Washington, del 11-M en Madrid y del 7-J en Londres han abierto las heridas que alimentan la teoría del *choque de civilizaciones (clash of civilizations)*⁵⁴ y ponen al mundo en pie de guerra frente a dos opciones que parecen irreconciliables entre los modos de vida de occidente y oriente. Como respuesta a esta idea de fractura, que alimenta al terrorismo internacional y a concepciones absolutistas de los modelos políticos aplicables, debemos oponer el concepto de “*alianza de civilizaciones*”. En este sentido, hay que mirar con esperanza las recientes declaraciones del Secretario General de las Naciones Unidas, que ha anunciado el lanzamiento de una iniciativa a favor de la “*alianza de las civilizaciones*” indicando que “*the Alliance of Civilizations is intended as a coalition against such forces, as a movement to advance mutual respect for religious beliefs and traditions, and as a reaffirmation of humankind’s increasing interdependence in all areas from th environment to health, from economic and social development to peace and security*⁵⁵” con la idea de formar un Grupo de Alto Nivel que pueda liderar y guiar

⁵² Doc/A/59/565 de 2 de diciembre de 2004, punto 261 a 269, pp. 78 y ss. Esta Comisión para la Consolidación de la Paz debería tener un número razonablemente reducido de miembros donde además de representantes del Consejo de Seguridad debería incluir representantes del Consejo Económico y Social e invitar a que asistieran representantes del país cuya situación se estuviese examinando.

⁵³ *Ibid*, p. 3.

⁵⁴ Huntington, S, *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, ed. Paidós (Estado y Sociedad), Barcelona, 1997.

⁵⁵ Secretary-General. Office of the Spokesman. 14 July 2005. New York. Statement attributable to the Spokesman for the Secretary-General on the Alliance of Civilizations. (La “Alianza de civilizaciones”,

esta iniciativa, para que presenten un Informe con recomendaciones y acciones prácticas para el 2006.

Las Naciones Unidas tienen que seguir siendo el foro donde se gestione la paz y debemos, por tanto, refrescar la *memoria histórica* para no volver a cometer los errores del pasado que dieron lugar las dos guerras mundiales y a tantos otros conflictos internacionales, pues como nos previene Stefan Zweig, que conoció bien el azote de la persecución durante la Segunda Guerra Mundial, contra “*esa voluntad inconciente, y a menudo también consciente, de individuos, generaciones y pueblos enteros: volver a olvidar violentamente la verdad por la que se había combatido de forma penosa, renunciar libremente a los progresos del conocimiento y refugiarse de nuevo en la vieja locura salvaje*”, nos recuerda que “*toda vivencia carece de sentido si es efímera y se pierde de continuo; y toda verdad es inútil cuando vuelve a olvidarse*⁵⁶”

ADDENDA:

Como quiera que este trabajo se terminó de redactar en el mes de julio de 2005 y que del 14 al 16 de septiembre de 2005 se ha celebrado la Cumbre Mundial en el marco de una reunión plenaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas me parece oportuno incluir esta *addenda* con breves comentarios sobre los resultados de esta Cumbre. En palabras del Secretario General Sr. Kofi Annan, en la sesión de apertura, “*...es una oportunidad, de las que se presentan sólo una vez en cada generación, de que el mundo se una y adopte medidas acerca de graves amenazas mundiales que exigen audaces soluciones mundiales. Es también una ocasión para revitalizar las propias Naciones Unidas. Es, en resumidas cuentas, una oportunidad para toda la humanidad*”. Si embargo, se puede confirmar que, al final, no se alcanzaron las expectativas que se habían abierto y siguiendo un adagio oriental podemos acotar que “*la montaña parió un ratón*”.

No fue un buen presagio el nombramiento de John Bolton como nuevo embajador de los Estados Unidos ante la ONU pues le avalaban declaraciones anteriores sobre la inoperancia del modelo onusino, máxime, teniendo en cuenta el peso gravitatorio de esta gran potencia, el desprecio a su sistema de mantenimiento de la paz y la seguridad internacional manifestado en el curso de la guerra de Irak, así como, la voluntad de controlar el proceso de reforma de la Organización. Las declaraciones de Rick Grenell, portavoz de la misión de los Estados Unidos, hablan por sí solas: “*vamos a lograr un documento que va a ser muy detallado en algunas cuestiones y extremadamente simple en otras*”, lo que sin duda preludiaba la voluntad de postergar determinados temas de carácter sensible, entre los que estaba la reforma del Consejo de Seguridad y donde la lucha contra la pobreza o el deterioro del medio ambiente ocuparon lugares secundarios frente a otros temas como el terrorismo o la proliferación nuclear. El Grupo de Trabajo (que reunía a treinta y dos Estados seleccionados según criterios regionales) encargado de redactar un borrador de Documento para presentarlo a la Asamblea se encontró con setecientas enmiendas presentadas al texto por los Estados

recogida por el Secretario General de las Naciones Unidas, es una iniciativa del Presidente del Gobierno español Rodríguez Zapatero copatrocinada con el Presidente del Gobierno turco Erdogan)

⁵⁶ Zweig, S.: *El legado de Europa (La tragedia de la falta de memoria)*, ed. Acanalado, Barcelona 2003, pp. 283 y 288.

Unidos. Otros Estados, también se manifestaron reticentes al documento, cada cual con sus propios argumentos, como India, Venezuela, Egipto, Cuba, o Rusia, por citar otros ejemplos.

Por todo ello, el resultado ha sido un “acuerdo de mínimos”, que alcanzó, al menos, una referencia al desarrollo, el terrorismo, la consolidación y el mantenimiento de la paz, los derechos humanos, la democracia y el imperio de la ley, el medio ambiente, la salud internacional, la asistencia humanitaria, la reforma de la gestión, a la responsabilidad de proteger o la actualización de la Carta. Quizás, podría afirmarse que entre las cuestiones más importantes que se pudieron concretar, en un ambiente cargado de cortapisas, fue el acuerdo para establecer un Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la creación de una Comisión para la Consolidación de la paz, y si fuese real, el compromiso firme e inequívoco, tanto de los países donantes como de los países en desarrollo, de alcanzar los objetivos del desarrollo del Milenio para el 2015. Aunque, sin duda, un paso interesante ha sido el proyecto de la Alianza de Civilizaciones que estará a partir de ahora en manos de los dieciocho “sabios”(Federico Mayor Zaragoza, Mehmet Aydin, Mohamed Jatami, André Azoulay, Enrique Iglesias, Desmond Tutu, Nafis Sadikin, Ismael Seragledin, Hubert Vedrine, Alí Alatas, Vitaly Naumkin, Mustafá Niasse, Karen Asmstrong, Sheila Mozah, John Espósito, Mohamed Charfin, Shobhan Bhartian y Arthur Schneier) que integran el Grupo de Alto Nivel, encargados de elaborar un documento de base sobre las estrategias a seguir en esta materia.