

Las Naciones Unidas en tiempos de cambio

Heraldo Muñoz

1. INTRODUCCIÓN

Tradicionalmente ha existido una estrecha relación en el escenario mundial entre orden institucional y poder. Es decir, las correlaciones de poder imperantes han dado origen a arreglos institucionales que reflejan dichas correlaciones¹. Así, el liderazgo hegemónico de Estados Unidos y de las principales potencias en la posguerra, condicionaron la creación de las Naciones Unidas en 1945 y los contenidos consagrados en su Carta. Las potencias de la época hicieron predominar sus temas, intereses e inquietudes en la organización mundial emergente.

Sesenta años después, cuando las correlaciones de poder han cambiado radicalmente, las normas y estructuras del orden mundial de posguerra ya no están en sintonía con la nueva realidad del siglo XXI. Por ello, el año 2005 las Naciones

Unidas iniciaron un profundo proceso de reforma, coincidente con su 60º aniversario, abarcando el quehacer de la Organización en sus tres áreas principales: el desarrollo, la seguridad y los derechos humanos.

Uno de los principales hitos de este proceso fue la creación por la Asamblea General, el 15 de marzo del 2006, del Consejo de Derechos Humanos. Este nuevo órgano reemplazó a la Comisión de Derechos Humanos, que había perdido credibilidad puesto que acogía como miembros a países que utilizaban su membresía para atacar a otros países o bien para defenderse de las críticas que se les hacían. Otra institución emblemática creada en el marco de la reforma ha sido la Comisión de Consolidación de la Paz, focalizada en el trabajo del post-conflicto y en el logro de la reconciliación nacional.

Sin embargo, la reforma de las Na-

¹ Al respecto, véase Celso Lafer, «Reflexiones sobre el tema del nuevo orden mundial en un sistema internacional en transformación», en Jaguaribe Helio (ed.), *La política internacional de los años 80*, Buenos Aires, Ediciones De Belgrano, 1982, pp. 291-293.

ciones Unidas tiene una vocación global y abarca otras áreas claves del trabajo de la Organización tales como el desarrollo, el terrorismo internacional, el Consejo de Seguridad, la Asamblea General, el ECOSOC y la Secretaría y la gestión, aunque, como se verá, con distintos grados de avance.

Se ha abierto una ventana de oportunidad para reformar las Naciones Unidas.

Por primera vez en mucho tiempo se ha abierto una ventana de oportunidad para reformar las Naciones Unidas. A diferencia de esfuerzos pasados al interior de la Organización que no lograron avanzar propuestas innovadoras de cambio y no pudieron superar las diferencias, la ambiciosa propuesta de Kofi Annan, basada en un informe previo de un panel de personalidades se ha ido materializando, generando esperanzas de que, esta vez, se realizará el *aggiornamento* pendiente.

2. HACIA UN NUEVO CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS

En materia de derechos humanos, el Secretario General en su informe «Un Concepto más amplio de la libertad»² propuso sustituir la Comisión de Derechos Humanos por un Consejo de Derechos

Humanos, de composición más reducida, situado preferentemente a nivel de órgano principal, lo cual constituyó una las propuestas más innovadoras y de mayor impacto potencial.

El informe postuló que la democracia es un derecho universal. En este contexto, el Secretario General citó a la Comunidad de Democracias, presidida por Chile al momento de la publicación del informe, como ejemplo de las iniciativas internacionales en materia de promoción universal de la democracia. El Secretario General propuso la creación en Naciones Unidas de un Fondo para la Democracia —hoy ya constituido— con el objeto de prestar asistencia a los países que desean establecer o fortalecer sus democracias.

El informe del Secretario General hizo suya la tesis jurídica, aún en formación, de la existencia de una «responsabilidad internacional colectiva de proteger» en caso de que las autoridades nacionales no estén dispuestas a proteger a sus ciudadanos o no puedan hacerlo, como en el caso de violaciones masivas de los derechos humanos o de depuración étnica. Se trata de una «obligación internacional». La responsabilidad de proteger recae primera y primordialmente en cada uno de los Estados y, en caso de insuficiencia, ella debe ser ejercida por el Consejo de Seguridad. Chile apoyó este enfoque, junto a un grupo de países que conforman la Red de Seguridad Humana en Naciones Unidas.³

² A/59/2005.

³ Este concepto fue recogido en el Documento Final de la Reunión Plenaria de Alto Nivel como «Responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad» (párrafos 138 a 140).

En una sección del Documento Final de la Cumbre del 2005, se concordó un conjunto de párrafos que enunciaban los rasgos básicos del Consejo de Derechos Humanos, incluyendo la decisión de crear el mismo.

Estos son:

152. *De conformidad con nuestro compromiso de reforzar aún más los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, decidimos establecer un Consejo de Derechos Humanos.*

153. *El Consejo será responsable de promover el respeto universal de la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales para todas las personas, sin distinciones de ningún tipo y de forma justa y equitativa.*

154. *El Consejo deberá abordar las situaciones en que se violen los derechos humanos, incluidas las violaciones graves y sistemáticas, y hacer recomendaciones al respecto. También deberá promover la coordinación eficaz y la incorporación de los derechos humanos en el sistema de las Naciones Unidas.*

155. *Pedimos al Presidente de la Asamblea General que lleve a cabo negociaciones abiertas, transparentes e inclusivas que concluyan lo antes posible durante el sexagésimo período de sesiones con objeto de establecer el mandato, las mo-*

dalidades, las funciones, el tamaño, la composición, los miembros, los métodos de trabajo y los procedimientos del Consejo.

Una minoría de países se opuso a cualquier avance en el campo de los Derechos Humanos.

Los párrafos transcritos, si bien dieron satisfacción a la aspiración de la gran mayoría de los países miembros de las Naciones Unidas de crear un Consejo de Derechos Humanos, no recogieron algunas propuestas interesantes planteadas en el curso de las negociaciones⁴. Sin embargo, ello se debió a la actitud de una minoría de una docena de países que, en forma sostenida, se opuso a cualquier avance en esta área, con el argumento de buscar evitar la politización y selectividad en el trabajo del nuevo órgano.

El Documento Final de reforma, incluyendo la creación inicial del Consejo, fue refrendado por los 170 Jefes de Estado y de Gobierno asistentes a la Cumbre de las Naciones Unidas, erigiéndose en un verdadero «mapa de ruta» de la reforma de la organización.

En cumplimiento del mandato dado al Presidente de la Asamblea por el párrafo 155 ya mencionado, este convocó a los países miembros, a partir de octubre de 2005, a una serie de consultas sobre los principales aspectos del Consejo de De-

⁴ Por ejemplo, la propuesta de hacer recomendaciones de política a la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el ECOSOC y otros órganos de las Naciones Unidas y la que describía al Consejo como el «órgano primariamente responsable» de la promoción y protección de los derechos humanos.

rechos Humanos, con el propósito de contar con una resolución de la Asamblea General aprobada antes del 31 de diciembre de 2005. Estas consultas abordaron aspectos tan variados como el estatus, tamaño, composición y membresía; mandato y funciones; y las reglas de procedimiento, métodos de trabajo y arreglos de transición relativos al Consejo.

Chile postuló un Consejo de Derechos Humanos de carácter permanente.

En estas negociaciones, Chile postuló un Consejo de Derechos Humanos de carácter permanente, que pudiera sesionar durante todo el año y reaccionar frente a cualquier situación urgente que afectase a los derechos humanos. Este órgano debía situarse en el nivel de órgano principal de las Naciones Unidas, de manera de dar coherencia a la prioridad que tienen los derechos humanos en la Organización, junto con la seguridad y el desarrollo. Si ello no fuera posible, afirmamos que aceptábamos un Consejo que fuera órgano subsidiario de la Asamblea General, siempre que después de un tiempo pudiera revisarse su eventual transformación en un órgano principal.

Nuestro país sostuvo que el mandato del Consejo de Derechos Humanos debía ser fuerte, de manera de poder tratar cualquier materia relativa a la promoción y protección de todos los derechos humanos.

Asimismo, Chile apoyó las propuestas destinadas a hacer frente a las críticas de politización y falta de credibilidad de la Comisión de Derechos Humanos. Para ello era necesario hacer más difícil que los países que violan los derechos humanos lleguen a ser miembros del órgano encargado, precisamente, de velar por la promoción y protección de los derechos humanos. Para abordar este problema nuestro país postuló que los miembros del Consejo debían ser elegidos por un quórum alto (2/3 de la Asamblea General), en un órgano cuyo tamaño debía ser algo más reducido que el de la Comisión de Derechos Humanos de 53 miembros (propusimos un rango entre 40 y 53 miembros). Asimismo, los miembros del nuevo órgano debían estar dispuestos a asumir el compromiso de guiarse por los más altos estándares de derechos humanos y estar dispuestos a someterse a un mecanismo de revisión entre pares.

a. Votación de la resolución

Luego de intensas negociaciones lideradas por el Presidente de la Asamblea General, Jan Eliasson (Suecia), asistido por dos facilitadores⁵, y con la activa participación de Chile, a mediados de marzo de 2006 este presentó un proyecto de resolución, que fue descrito como «texto de compromiso». La gran mayoría de los países lo percibió como el mejor resultado que podía obtenerse. La opción de reabrir el «paquete», como deseaba Esta-

⁵ Los Representantes Permanentes de Panamá y Sudáfrica.

dos Unidos, amenazaba con romper el equilibrio interno del proyecto. La postergación de las negociaciones tampoco permitía vislumbrar un resultado mejor. Un grupo de Embajadores alentó al Presidente de la Asamblea General a presentar el texto, asumiendo el riesgo de una votación cuyo resultado no era del todo previsible.

Estados Unidos afirmó que cooperaría con otros Estados miembros para que el Consejo fuera «tan fuerte y efectivo como fuera posible».

El texto fue sometido a la votación de la Asamblea General el 15 de marzo de 2006, que lo aprobó por una abrumadora mayoría de 170 votos a favor, 4 en contra (Estados Unidos, quien pidió la votación, Israel, Islas Marshall y Palau), y tres abstenciones (Venezuela, Irán y Belarús)⁶.

Ciertamente, es de lamentar que Estados Unidos se haya opuesto a la adopción por consenso de una resolución que había sido bien acogida por numerosos sectores, incluyendo países que promovían un Consejo de Derechos Humanos fuerte, así como por prestigiosas organizaciones no gubernamentales como Amnistía Internacional y *Human Rights Watch*. En su explicación de voto, el día de la adopción de la resolución, la delegación de Estados Unidos sostuvo que la falta de mecanismos más fuertes para mantener una membresía con credibilidad, le impe-

dían al consenso. Sin embargo, afirmó que cooperaría con otros Estados miembros para que el Consejo «sea tan fuerte y efectivo como pueda serlo».

b. Principales aspectos del Consejo, según la resolución 60/251

Estatus. Se decidió establecer el Consejo de Derechos Humanos, con sede en Ginebra, como órgano subsidiario de la Asamblea General. La Asamblea revisará el estatus del Consejo dentro de 5 años. Se trata de una fórmula de compromiso que deja abierta la posibilidad de que el Consejo se transforme en un órgano principal.

Mandato y funciones. El Consejo será responsable de promover el respeto universal por la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas, sin distinciones de ningún tipo y de una manera justa y equitativa. Entre las funciones adoptadas figuran la de ocuparse de las situaciones en que se violen los derechos humanos, incluidas las violaciones graves y sistemáticas, y hacer recomendaciones al respecto. También deberá prevenir las violaciones de los derechos humanos; responder a las situaciones de emergencia en materia de derechos humanos; servirá como foro de diálogo sobre cuestiones temáticas relativas a todos los derechos humanos; hará recomendaciones a la Asamblea

⁶ Doc. A/RES/60/251.

General para seguir desarrollando el derecho internacional en el área de los derechos humanos; promoverá la coordinación de los derechos humanos en el sistema de las Naciones Unidas; y mantendrá un sistema de procedimientos especiales.

La resolución que crea el Consejo exhorta a los Estados a tener en cuenta el aporte de los candidatos a integrarlo a su promoción y protección.

Mecanismo de examen periódico universal (peer review mechanism). Esta es una de las principales innovaciones respecto del mandato de la Comisión. El Consejo realizará un examen periódico universal sobre el cumplimiento por cada Estado de sus obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos. Se trata de que este mecanismo complemente y no duplique la labor de los órganos creados en virtud de tratados, como el Comité de Derechos Humanos.

Tamaño, composición y membresía. El Consejo estará integrado por 47 Estados Miembros que serán elegidos de manera directa en votación secreta por la mayoría (absoluta) de los 191 miembros de la Asamblea General. Su composición estará basada en una distribución geográfica equitativa. Los puestos se distribuirán entre los grupos regionales de la manera siguiente: Grupo de Estados de África: 13; Grupo de Estados de Asia: 13; Grupo de Estados de Europa Oriental: 6;

Grupo de Estados de América Latina y el Caribe: 8; Grupo de Estados de Europa Occidental y otros Estados: 7. El mandato de los miembros durará tres años y no podrán postular a la reelección inmediata después de dos períodos consecutivos.

Criterios de membresía. En definitiva, no se establecieron criterios estrictos para ser miembro del Consejo. Como contrapartida, se prevé que los miembros elegidos al Consejo deberán defender «las más altas exigencias en la promoción y protección de los derechos humanos, cooperar plenamente con el Consejo y ser examinados con arreglo al mecanismo de examen periódico universal durante su período como miembros».

Promesas y contribuciones. La resolución contiene una importante exhortación ética y política a los Estados para que al elegir a los miembros del Consejo, se tenga en cuenta la contribución de los candidatos a la promoción y protección de los derechos humanos y las promesas y contribuciones voluntarias que hayan hecho al respecto. Con miras a la primera elección de los miembros del Consejo de Derechos Humanos diversos Estados presentaron compromisos explícitos, lo cual no tiene precedentes en la Comisión de Derechos Humanos. Entre los compromisos asumidos pueden citarse la ratificación de instrumentos de derechos humanos, el retiro de reservas a los mismos, la presentación de informes a órganos establecidos por tratados, la creación de instituciones (*Ombudsman*), la adopción de planes nacionales (como por ejemplo, con-

tra el racismo), invitaciones permanentes a procedimientos especiales, el apoyo político a iniciativas, etc.⁷.

Suspensión. Se prevé que la Asamblea General, por mayoría de dos tercios de los miembros presentes y votantes, pueda suspender los derechos de miembro de todo integrante del Consejo que cometa violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos.

El 9 de mayo del 2006 la Asamblea General eligió a los 47 miembros del Consejo de Derechos Humanos⁸. La sesión inaugural del Consejo se celebró en Ginebra el 19 de junio del 2006.

3. LA COMISIÓN DE CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ

En diciembre de 2004 un panel de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, designado por el Secretario General de las Naciones Unidas, propuso la creación de una Comisión de Consolidación de la Paz para reunir y sostener los esfuerzos de la comunidad internacional en la construcción de la paz después del conflicto por el periodo que sea necesario⁹.

El panel sostuvo que «el despliegue de medidas para imponer y mantener la

paz puede ser esencial a los efectos de poner término a los conflictos, pero no es suficiente para la recuperación a largo plazo. Es indispensable prestar detenida atención al proceso a más largo plazo de consolidación de la paz en todas sus múltiples dimensiones; si no se invierte adecuadamente en la consolidación de la paz, mayores serán las posibilidades de que un país vuelva a precipitarse en un conflicto»¹⁰.

Las Naciones Unidas carecían de un órgano que asistiera los países en su transición de la guerra a la paz duradera.

Cabe señalar que no existía en las Naciones Unidas un lugar destinado expresamente a evitar el colapso del Estado y que éste se precipite a la guerra o para asistir a países en su transición de la guerra a la paz duradera. Como consecuencia, ninguna disposición de la Carta de Naciones Unidas aborda este tipo de fenómeno.

Aproximadamente la mitad de todos los países que emergen de la guerra vuelven a caer en la violencia dentro de 5 años. Por ello, algunos autores afirman que existe una obligación internacional de ayudar

⁷ Los compromisos de los candidatos pueden ser consultados en <http://www.un.org/ga/60/elect/hrc/>

⁸ Los países que fueron elegidos son: Alemania, Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Azerbaiyán, Bahrein, Bangladesh, Brasil, Camerún, Canadá, China, Cuba, Djibouti, Ecuador, Federación de Rusia, Filipinas, Finlandia, Francia, Gabón, Ghana, Guatemala, India, Indonesia, Japón, Jordania, Malasia, Malí, Marruecos, Mauricio, México, Nigeria, Países Bajos, Pakistán, Perú, Polonia, Reino Unido, República Checa, República de Corea, Rumania, Senegal, Sri Lanka, Sudáfrica, Suiza, Túnez, Ucrania, Uruguay y Zambia.

⁹ A/59/565.

¹⁰ *Ibid.*, párrafo 224.

a los Estados a desarrollar sus capacidades para cumplir sus funciones soberanas de manera efectiva y responsable.

La Asamblea General acordó crear la Comisión de Consolidación de la Paz en calidad de órgano asesor intergubernamental.

En su informe «Un concepto más amplio de la libertad», ya mencionado, el Secretario General apoyó la iniciativa de crear la Comisión de Consolidación de la Paz. En el documento el Secretario General indicó que la propuesta había recibido amplio apoyo entre los Estados miembros, que acordaron asignar un papel adecuado al ECOSOC además al Consejo de Seguridad y la improcedencia de que la Comisión de Consolidación de la Paz asumiera una función de alerta temprana.

Chile apoyó decididamente la idea de establecer la Comisión de Consolidación de la Paz desde que esta fuera propuesta por el panel de alto nivel, en la convicción de que existía una fuerte necesidad de llenar el vacío existente entre el fin de los conflictos y la reconstrucción económica de esos países.

Basados en nuestra propia experiencia nacional, fuimos más lejos y sugerimos incluir en el mandato un elemento adicional: que la Comisión de Consolidación de la Paz debía también abordar la reconciliación post-conflicto, tema que

Chile había abordado durante su presidencia del Consejo de Seguridad, en enero de 2004. En definitiva, esta propuesta fue acogida¹¹.

En septiembre de 2005 los Jefes de Estado o de Gobierno reunidos en la Cumbre Mundial decidieron establecer la Comisión de Consolidación de la Paz.

Para operacionalizar la Comisión, en diciembre de 2005 la Asamblea General decidió, en una resolución adoptada sin votación, crear la Comisión de Consolidación de la Paz «en calidad de órgano asesor intergubernamental»¹². Como tal, fue establecido como órgano permanente de acuerdo con los términos de la resolución, la Comisión fijará su propia agenda a petición del Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, el Secretario General o un Estado miembro en que esté a punto de declararse o reanudarse un conflicto.

La Comisión de Consolidación de la Paz, en lo fundamental, pretende: a) mejorar la coordinación de todos los actores pertinentes a fin de movilizar los recursos necesarios para una pronta recuperación e inversión financiera de mediano a largo plazos; b) proponer estrategias integradas de consolidación de la paz y reactivación después de los conflictos; c) centrar la atención de la comunidad internacional en las tareas de la recuperación post-conflicto; y d) formular recomendaciones para mejorar la coordinación del sistema de las Naciones Unidas en esos esfuerzos.

De acuerdo con la resolución, la Comisión solo actuará por consenso. Aun-

¹¹ Véase el párrafo 5 del preámbulo.

¹² Resolución 60/180.

que el texto fue aprobado por consenso, hubo un intenso debate sobre la composición del Comité de Organización y acerca de si la Comisión informaría al Consejo de Seguridad o a la Asamblea General, en la cual los países en desarrollo tienen un papel más gravitante.

La resolución hace suyo el concepto de que los tres principales órganos de las Naciones Unidas —el Consejo de Seguridad, la Asamblea General y el Consejo Económico y Social— debían actuar conjuntamente en situaciones de post-conflicto. Sin embargo, se suscitaron dudas acerca de la excesiva presencia del Consejo de Seguridad en relación con la del ECOSOC, ya que algunos sostuvieron que la Comisión debía depender directamente de este, es responsable de las cuestiones relacionadas con el desarrollo.

El Comité de Organización estará integrado por 31 miembros, de acuerdo con la siguiente fórmula: 7 miembros del Consejo de Seguridad, incluidos los miembros permanentes, seleccionados por el Consejo; 7 miembros del ECOSOC elegidos entre los grupos regionales, 5 de los mayores contribuyentes a los presupuestos de los fondos programas y organismos de Naciones Unidas; y 5 de los mayores contribuyentes de personal militar y policía civil a las misiones de las Naciones Unidas. La Asamblea General elegirá 7 miembros adicionales, con especial consideración a los Estados que se hayan encontrado en situaciones de recuperación post-conflicto. Cabe señalar que Chile fue elegido miembro de la Comisión.

La Comisión de Consolidación de la Paz será apoyada y asistida por una oficina de apoyo a la consolidación de la paz, radicada en la Secretaría.

La Cumbre de 2005 reconoció que para poner en práctica los principios y objetivos de la Carta se necesita una Secretaría eficiente, eficaz y responsable.

4. SECRETARÍA Y GESTIÓN

El Documento Final de la Cumbre del 2005 reconoció que para poner efectivamente en práctica los principios y objetivos de la Carta se necesita una Secretaría eficiente, eficaz y responsable¹³.

En este contexto, mediante la resolución 60/846 de 8 de mayo de 2006, la Asamblea General solicitó al Secretario General que formula propuestas específicas sobre la resolución «Invertir en las Naciones Unidas: en pro del fortalecimiento de la Organización en todo el mundo: informe detallado».

La respuesta del Secretario General consistió en la entrega de un conjunto de cuatro documentos anexos relacionados con materias tales como tecnologías de la información y de las comunicaciones, ejecución presupuestaria, prácticas de administración financiera y mejoras en los mecanismos de preparación de informes, incluido el acceso público a la documen-

¹³ Párrafo 161.

tación de las Naciones Unidas. Ello mediante la definición de líneas de autoridad y de responsabilidad. En el plano de la gestión financiera, por ejemplo, propuso iniciativas para fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia mediante la presentación de informes estandarizados a entidades de supervisión.

Los temas de supervisión y rendición de cuentas fueron objeto de controversia.

La negociación para aprobar un proyecto de resolución específico sobre gestión avanzó lentamente en la Asamblea General, hasta que un hecho político significativo hizo variar la situación: la eliminación del límite impuesto a la autorización de gastos (*spending cap*), medida adoptada en diciembre del 2005 y que provocó malestar entre los países en desarrollo miembros del Grupo de los 77. Esta decisión creó un ambiente político propicio para aprobar la resolución sobre reforma administrativa¹⁴.

Los principales contribuyentes, sin perjuicio de reconocer que se habían logrado avances concretos en materia de reforma en el campo de la gestión, tales como el establecimiento de la Oficina de Ética, la entrega de mayores recursos a los programas de supervisión, la aplicación de regímenes de protección a quienes efectuaban denuncias y la adopción de medidas financieras más estrictas, plantea-

ron la necesidad de lograr «mayores y más efectivos» avances en este campo.

En un comienzo, las áreas y temas considerados de más fácil acuerdo fueron aquellos de las tecnologías de la información de las comunicaciones de las prácticas de administración financiera, y de las mejoras de los mecanismos de acceso público a la información, entre otros. En cambio, los temas de supervisión y rendición de cuentas, adquisiciones y flexibilidad de la gestión del Secretario General dieron lugar a mayor controversia. Asimismo, se aplazó la adopción de decisiones más específicas en la materia, y algo similar sucedió con el tema de las adquisiciones.

Finalmente, el 7 de julio de 2006 la Asamblea General aprobó por consenso la resolución «Invertir en las Naciones Unidas: en pro del fortalecimiento de la Organización en todo el mundo: informe detallado». El texto, en opinión de la mayoría de las delegaciones, representó un avance, por las razones que se indican a continuación.

Primero, se entrega al Secretario General un sistema actualizado en materia de tecnologías de la información y de las comunicaciones, creándose el cargo Jefe de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones. Con ello se verá beneficiado no sólo el funcionamiento y desempeño de la Secretaría, sino también la interconectividad e interoperatividad entre la sede de las Naciones Unidas en Nueva York y las ubicadas en otros continentes.

¹⁴ Con su aprobación, se liberaron la totalidad de los recursos financieros para el trabajo de las Naciones Unidas correspondiente al bienio 2006-2007.

Segundo, se incrementa el nivel del fondo de capital de trabajo (*Working Capital Fund* o fondo que permite al Secretario General mantener el funcionamiento regular de la organización sin recurrir a endeudamiento o aportes extraordinarios). En esta materia, el Grupo de los 77 incluso fue partidario de aumentar aún más su monto, tal cual lo solicitaba el Secretario General, a 250 millones de dólares.

Tercero, se fortalece el libre acceso a la información. De esta manera se mejoran e incrementan los niveles de operatividad, con lo cual se da un paso más en el tema de la transparencia.

Cuarto, la aprobación de nuevos mecanismos de flexibilidad, sobre la base de un presupuesto determinado y transitorio. Mediante él se autoriza al Secretario General para utilizar recursos hasta un monto de 20 millones de dólares, sujeto a que a partir de los 6 millones de dólares, los gastos serán fiscalizados por la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (ACABQ). Se mantiene por este bienio la facultad de que la principal autoridad de las Naciones Unidas redistribuyeron hasta 50 puestos.

Pese a que Estados Unidos se sumó al consenso, destacó que lamentaba que no se hubiese avanzado en lo tocante a rendición de cuentas y adquisiciones, ni en el tema de la independencia financiera y operativa, entre otras cosas.

El acuerdo se logró principalmente entre el Grupo de los 77, la Unión Europea, Japón y otros países miembros, a los que Estados Unidos, con renuencia, se sumó

en la etapa final. Con ello puede vislumbrarse con moderado optimismo el futuro escenario de trabajo de la Asamblea General en estas materias. Sin embargo, quedan aún pendientes al menos tres elementos para completar la reforma de la Secretaría: adquisiciones, recursos humanos, administración de justicia y supervisión.

Se puede vislumbrar con moderado optimismo el futuro escenario de trabajo de la Asamblea General.

En este ámbito, Chile, junto a Suecia, Tailandia y Sudáfrica ha conformado un grupo oficioso encargado de entregar propuestas concretas en materia de reforma de la Secretaría, de gestión y revisión de mandatos. Este nuevo referente es conocido en las Naciones Unidas como «Iniciativa de 4 países».

5. DESARROLLO

En el ámbito del desarrollo, la reforma logró la aprobación por consenso, tras casi siete meses de negociación, del proyecto de resolución sobre «Seguimiento de los resultados de la Cumbre Mundial de 2005 en materia de desarrollo, incluidos los objetivos de desarrollo del milenio y los demás objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente»¹⁵.

El proyecto de la resolución aprobado, aunque no responde enteramente a las expectativas de los distintos países y gru-

¹⁵ A/60/L.59.

pos negociadores, contiene elementos positivos que abarcan prácticamente todos los componentes del desarrollo, en sintonía con los grandes lineamientos que los Jefes de Estado o de Gobierno acordaron en el Documento Final.

Entre los elementos destacables de la resolución, particularmente para los países en desarrollo, se pueden citar la reafirmación de los principios que deben regir la alianza global para el desarrollo; el reconocimiento de las necesidades de desarrollo de los países menos adelantados y de los de ingreso medio; la necesidad de fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de Bretton Woods; la urgencia de fortalecer el ECOSOC y sus comisiones funcionales, la reafirmación del papel de la UNCTAD como centro de coordinación dentro de las Naciones Unidas para el tratamiento integrado del comercio y el desarrollo; y la importancia de que se establezcan mecanismos de monitoreo, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados, de sus respectivos compromisos para alcanzar los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente.

La resolución implica un avance sustantivo hacia la operacionalización y aplicación de tales acuerdos. Es reflejo, asimismo, de un delicado equilibrio entre las posiciones de los países en desarrollo, defendidas por el Grupo de los 77, y los planteamientos de los países donantes, particularmente Estados Unidos, Japón y la Unión Europea. Sin embargo, su real y efectivo cumplimiento quedará entregado a la voluntad política de los Estados miembros, que tendrán el desafío de traducir

en acciones concretas los compromisos asumidos.

**La resolución sobre el desarrollo
refleja el delicado equilibrio
entre las posiciones de los países
en desarrollo y los planteamientos
de los países donantes.**

En este proceso, Chile promovió el reconocimiento de la situación especial de los países de ingreso medio y la necesidad de identificar, desarrollar y promover fuentes innovadoras y adicionales de financiación del desarrollo para incrementar y complementar las fuentes tradicionales de financiación y la importancia de facilitar y reducir el costo de la transferencia de remesas de los inmigrantes, así como de favorecer inversiones orientadas al desarrollo en los países receptores.

Al momento de escribir estas líneas, todavía se encuentra en proceso de negociación un proyecto de resolución sobre el fortalecimiento del ECOSOC. Su propósito es dotar a este órgano principal de una estructura que le permita actuar con mayor eficacia en la coordinación, examen de políticas y formulación de recomendaciones sobre cuestiones de desarrollo económico y social. Ello, en concordancia con lo acordado en el Documento Final.

Aprobada la resolución sobre seguimiento de los resultados de la Cumbre Mundial de 2005 en materia de desarrollo, es posible avanzar hacia la aprobación del proyecto de resolución sobre fortale-

cimiento del ECOSOC. Cabe recordar que en cierta medida el Grupo de los 77 estableció una suerte de condicionamiento mutuo entre estos dos proyectos de resolución.

6. EL CONSEJO DE SEGURIDAD

En su informe «Un concepto más amplio de libertad», el Secretario General instó a los Estados a pronunciarse respecto de uno de los dos modelos de cambio al Consejo de Seguridad ya sea el modelo A, que añade 6 nuevos miembros permanentes –sin derecho a veto– y 3 nuevos puestos no permanentes por el plazo de dos años, o bien el modelo B, que no innova en materia de integrantes permanentes, pero crea una nueva categoría de miembros con un mandato renovable de 4 años (8 plazas), y un nuevo puesto no permanente de dos años de duración. En ambos casos el Consejo aumenta de 15 a 24 miembros.

En la Cumbre Mundial 2005 los Jefes de Estado o de Gobierno apoyaron la pronta reforma del Consejo de Seguridad como «elemento esencial de nuestro esfuerzo global por reformar las Naciones Unidas, para que tenga una representatividad más amplia y sea más eficiente y transparen-

te, de modo que aumente aún más su eficacia y la legitimidad y aplicación de sus decisiones...»¹⁶. Pero no fue posible llegar a un acuerdo más concreto.

Las negociaciones sobre la reforma del Consejo de Seguridad siguen marcadas por el estancamiento.

A un año de la elaboración del Documento Final la situación seguía estando marcada por el estancamiento en la negociación de la reforma del Consejo de Seguridad, en particular su ampliación. Como señaló en su momento el facilitador de las consultas, «[a]lgunos países siguen sosteniendo que el equilibrio del poder en el Consejo puede alterarse solamente agregando nuevos miembros permanentes. Otros creen que agregar miembros permanentes solo exacerbará el problema de la toma de decisiones por un grupo de países»¹⁷.

La situación descrita ha llevado a sugerir la búsqueda de fórmulas provisionales, por ejemplo, que los miembros del Consejo puedan ser elegidos por 5 años renovables¹⁸.

¹⁶ Párrafo 153.

¹⁷ Statement by Ambassador Frank Majoor, Permanent Representative of the Netherlands to the United Nations, Question of equitable representation of and increase in the membership of the Security Council and related matters; follow-up to the Outcome of the Millennium Summit (117 and 120), United Nations General Assembly, 20 July 2006.

¹⁸ Tal como lo ha insinuado el nuevo facilitador de este tema en la Asamblea General, el Embajador de los Países Bajos, Frank Majoor. *Ibid.*

La negociación sobre la estrategia contra el terrorismo debió sortear obstáculos importantes como la definición misma del concepto.

7. TERRORISMO

El Informe del Secretario General «Unidos contra el terrorismo: recomendaciones para una estrategia mundial de lucha contra el terrorismo» presentó las propuestas del Secretario General para reforzar la capacidad del sistema de las Naciones Unidas de ayudar a los Estados a luchar contra el terrorismo y aumentar la coordinación de la Organización en esta área¹⁹. Este informe respondió a la solicitud del Documento Final de que se elabore una estrategia mundial amplia contra el terrorismo.

La estrategia pone de relación los aspectos operativos de cinco elementos: disuasión, interdicción, fortalecimiento de la capacidad del Estado y defensa de los derechos humanos. El documento resalta la importancia del Estado de derecho, a nivel nacional e internacional, en esta lucha. Uno de los aspectos del Estado de derecho es la defensa de los derechos humanos, cuyo papel central en la estrategia se enfatiza. Esta última noción inspira todo el documento.

El 11 de septiembre de 2006 se aprobó el proyecto de resolución que contiene la estrategia global contra el terrorismo. La negociación debió sortear obstáculos

importantes como la definición del terrorismo, la relación entre el terrorismo y la resistencia armada a la ocupación extranjera y la adopción de una posición general respecto de las llamadas «raíces del terrorismo». La estrategia, aprobada por consenso, es un plan de acción que podrá periódicamente revisado, perfeccionado y adaptado a las exigencias del contexto internacional.

8. LA COHERENCIA DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

El Documento Final de la Cumbre del 2005 reconoce que las Naciones Unidas reúnen un acervo singular de conocimientos especializados y recursos sobre las cuestiones mundiales. En este contexto hace un llamado a afianzar la coherencia del sistema de las Naciones Unidas mediante la aplicación de medidas en las esferas normativa, de actividades operacionales, asistencia humanitaria y actividades relacionadas con el medio ambiente.

En el marco de las actividades operacionales, el Documento Final invitó al Secretario General a poner en marcha acciones destinadas a reforzar aún más la gestión y la coordinación de estas actividades de las Naciones Unidas, de modo de contribuir más eficazmente al logro de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como la formulación de propuestas para una administración más rigurosa de las entidades

¹⁹ A/60/825.

en las esferas del desarrollo, la asistencia humanitaria y el medio ambiente, con miras a que sean examinadas por los Estados Miembros²⁰.

Una de las finalidades primordiales de este ejercicio sería lograr una presencia de las Naciones Unidas en el terreno que sea mas efectiva, eficiente, coordinada, coherente y eficaz, para cuyos efectos es fundamental fortalecer el papel del funcionario superior pertinente, ya se trate de un Representante Especial, un Coordinador Residente o un Coordinador de Asuntos Humanitarios, para lo cual deberá contar con las debidas atribuciones, y con recursos suficientes, sin perjuicio de su responsabilidad de rendir cuentas y regirse por un marco común de gestión, programación y supervisión.

Con este fin, el Secretario General nombró un Grupo de Alto Nivel sobre Coherencia del Sistema de Naciones Unidas en los ámbitos del Desarrollo, Asistencia Humanitaria y Medio Ambiente. El Grupo está formado por 15 destacadas y experimentadas personalidades y altos dignatarios de los cinco continentes, siendo el ex Presidente de Chile, Ricardo Lagos Escobar, el único representante de la región de América Latina y el Caribe.

Para cumplir su cometido, el Grupo ha venido realizando durante los últimos meses una serie de consultas regionales y temáticas y ha efectuado visitas a diferentes países en que hay una presencia significativa de las Naciones Unidas.

Se prevé que, junto con preparar y publicar sus conclusiones el Grupo debe-

rá dejar sentadas las bases del futuro proceso asociado a la aplicación de las medidas y recomendaciones que se propongan. El trabajo del Grupo debiera concluir en la presentación de un informe del Secretario General para la consideración de la Asamblea General.

**La humanidad enfrenta
un amplio espectro de amenazas
que requieren una respuesta de
carácter colectivo.**

9. DESARME

El Documento Final de la Cumbre reconoció en su capítulo sobre «Paz y la Seguridad Colectiva» que la Humanidad enfrenta un amplio espectro de amenazas que requieren una respuesta urgente de carácter colectivo, al tiempo que reiteró la necesidad de abordar dichas amenazas mediante la cooperación internacional entre todos los órganos principales de las Naciones Unidas, de conformidad con los atributos establecidos en la Carta. Sin embargo, no contiene disposición alguna sobre el tema del desarme internacional, principalmente el desarme nuclear, debido a las posiciones irreconciliables entre los distintos Estados que impidieron un acuerdo sobre este importante tema. Esta situación se viene observando desde hace casi una década con la paralización de las actividades de la Conferencia de Desar-

²⁰ Párrafo 169.

me y, posteriormente, con el fracaso de las negociaciones entre las Partes durante la última Conferencia de Revisión del Tratado de No Proliferación Nuclear, celebrada en mayo del 2005.

El Secretario General tuvo el coraje de proponer el conjunto más amplio de cambios desde la creación de la organización.

Durante el proceso de negociación del Documento Final, un grupo de siete países, liderados por Noruega y con la activa participación de Chile, se concertaron de manera oficiosa para presentar propuestas que permitieran salvar la negociación sobre el capítulo de desarme internacional y tratar de establecer algunos puntos básicos de entendimiento entre los Estados miembros, que posibilitaran un diálogo sobre estas materias en el futuro próximo. No obstante el amplio apoyo que generaron estas propuestas fueron apoyadas expresamente por (más de 75 delegaciones), no pudieron ser incorporadas debido a la oposición de otras delegaciones.

La falta de acuerdo se debe a la desconfianza existente entre las distintas delegaciones y, a su vez, a que este tema se vincula a un tema global más complejo: el llamado «desarme general y completo», especialmente en lo que se refiere a la vertiente de las armas de destrucción masiva, en particular las armas nucleares.

10. CONCLUSIONES

Al evaluar los resultados del proceso de reforma, debe dejarse constancia del liderazgo del Secretario General, Kofi Annan, al haber propuesto reformas de amplio alcance. El Secretario General tuvo el coraje de proponer el más amplio conjunto de propuestas de cambio desde la creación de las Naciones Unidas hace 60 años. De modo similar, el Presidente del 60° período de sesiones de la Asamblea General, Jan Eliasson, demostró destreza política al conducir difíciles negociaciones de seguimiento de lo acordado por los Jefes de Estado o Gobierno en la Cumbre Mundial de 2005.

La creación de dos nuevas instituciones emblemáticas debe ser considerada como un inicio, no como el final de un proceso. Las Naciones Unidas se han dotado de un Consejo de Derechos Humanos que es una mejora apreciable respecto de la Comisión de Derechos Humanos y de una Comisión de Consolidación de la Paz que llena un vacío institucional de la Organización para abordar el desafío de ayudar a países en la transición de la guerra a una paz duradera.

El Consejo de Seguridad, y en particular su ampliación, sigue siendo uno de los temas más elusivos del proceso de reforma. El actual estancamiento ha llevado a sugerir la elaboración de fórmulas provisionales. De modo similar, el tema del desarme, en particular en su vertiente nuclear, acusa un déficit de tratamiento en el proceso de reforma, cuyas causas son ajenas a las Naciones Unidas.

La reforma de las Naciones Unidas

es un proceso que aún se encuentra en marcha. Los acuerdos logrados en áreas claves como derechos humanos, consolidación de la paz post-conflictos o el desarrollo demuestran la voluntad de los Estados miembros de dotarla a la Organiza-

ción de los medios necesarios para que la enfrente adecuadamente las amenazas y desafíos contemporáneos. La Organización de las Naciones Unidas del siglo XXI comienza a emerger, con tropiezos pero con avances innegables.