

APÉNDICE: EL DOCUMENTO FINAL DE LA CUMBRE MUNDIAL 2005

Cesáreo GUTIÉRREZ ESPADA
Romualdo BERMEJO GARCÍA
Eugenia LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ

1. La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó por unanimidad el Documento final de la Cumbre Mundial 2005 donde se recogen las conclusiones generales y las decisiones adoptadas por los Jefes de Estado y de Gobierno los días 14 al 16 de septiembre¹. Los resultados de esta Cumbre suponen un “acuerdo de mínimos”² y una manifestación más de que la reforma de las Naciones Unidas sigue aún pendiente en la agenda de trabajo de la Organización.

Las propuestas de reforma catalogadas en los Informes del Grupo de Alto Nivel y en el del Secretario General eran, sin duda alguna, el primer paso necesario para recobrar la credibilidad y efectividad de la Organización. Pero para alcanzar tales fines hubiese sido necesario la firme voluntad política de los Estados de adoptar las medidas pertinentes para alcanzarlos. Algunos habían depositado sus esperanzas de que en la pasada Cumbre se iba a tomar en serio la anhelada reforma, ya que existían modelos concretos sobre los que debatir la configuración del nuevo Consejo de Seguridad. Otros, en cambio, observaban expectantes a John R. Bolton, el nuevo representante de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas, por su trayectoria política y su decidida apuesta por combatir las nuevas amenazas y peligros mediante incluso el uso de la fuerza armada, dejando relegado a un segundo plano la renovación del Consejo. No es de extrañar pues que el entusiasmo alemán no coincidiese mucho con el norteamericano³. Tampoco han faltado quienes vis-

1. Cfr. Doc. A/60/L. 1, de 20 de septiembre de 2005.

2. Cfr. FARAMIÑÁN GILBERT, J.M.: “Las necesarias modificaciones en las Naciones Unidas en un mundo globalizado”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 10 (2005), p. 19 (en <http://www.reei.org/>).

3. Cfr. WAGNER, N.; KANTER, C.: *UN-Reform Der Bericht des “High-level panel on threats, challenges and change”*. *Die Debatte in den USA*, 2005, p. 59 (en <http://www.kas.de>).

lumbraban un proceso de negociación poco promisorio, pues como suele ser habitual en las altas instancias onusianas, también en esta Cumbre se ha trabajado a la sombra de los intereses de las grandes potencias⁴.

2. En términos generales, se puede afirmar que este Documento final a lo largo de sus más de 40 páginas sintetiza –una vez más, aunque con otras palabras– los retos a los que se debe enfrentar la Organización y recopila los modos recomendables para lograrlo. En él abundan las declaraciones de buenas intenciones, escasean las decisiones y sólo se adoptan dos de las reformas institucionales propuestas en los informes: la relativa a la creación de la Comisión para la Consolidación de la Paz⁵ y el Consejo de Derechos Humanos⁶.

Las abundantes declaraciones de intenciones son evidentemente de carácter programático que manifiestan con solemnidad, pero sin compromisos, la más plena adhesión de los Estados a los principios y propósitos de la Carta y al Derecho internacional, reafirmando también los principios de la Declaración del Milenio. Las pocas decisiones adoptadas suponen obligaciones de comportamiento, sin plazos, pero con condiciones y de forma genérica. Muestra de ello es, por ejemplo, la decisión de “estudiar y ejecutar con carácter urgente las iniciativas dirigidas por los países, que cuenten con un apoyo internacional suficiente, sean coherentes con las estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo y prometan mejoras inmediatas y duraderas en la vida de las personas y una esperanza renovada para el logro de los objetivos de desarrollo”⁷, o la decisión de “fortalecer la coordinación en el sistema de las Naciones Unidas, en estrecha cooperación con todas las demás instituciones multilaterales financieras, comerciales y de desarrollo, a fin de apoyar el crecimiento económico sostenido, la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible”⁸. Por otra parte, para facilitar el compromiso de los Estados de alcanzar el desarrollo sostenible se decide también, “promover el Decenio de las Naciones Unidas de la Educación para el Desarrollo Sostenible; (...) reconocer que el desarrollo sostenible de los pueblos indígenas y sus comunidades es fundamental en la lucha contra el hambre y la pobreza; (...) mejorar la cooperación y la coordinación en todos los planos o que los Estados deban mantener el diálogo y las consultas, en particular con los auspicios del Orga-

4. Cfr. FARAMIÑÁN GILBERT, J.M.: “Las necesarias modificaciones en las Naciones Unidas en un mundo globalizado”, *op. cit.*, p. 2.

5. Párr. 97.

6. Párr. 157-160.

7. Párr. 34.

8. Párr. 38.

nismo Internacional de Energía Atómica y la Organización Marítima Internacional, con el objeto de mejorar la comprensión mutua, el fomento de la confianza y el mejoramiento de las comunicaciones en relación con el transporte marítimo seguro de material radiactivo...”⁹. Como era de esperar, la comunidad internacional organizada se preocupa por las necesidades especiales de África y se adoptan directrices generales de actuación para erradicar la pobreza para el año 2015, tal y como se había fijado anteriormente en la Declaración del Milenio¹⁰, reafirmando, eso sí, el deseo de una estrecha cooperación que dote de contenido al capítulo VIII de la Carta¹¹. Entre las decisiones destaca, no obstante, una concreta, relativa a la eliminación de las reminiscencias históricas sobre los “Estados enemigos” en los artículos 53, 57 y 107 de la Carta¹², que como es sabido, nunca han sido invocados como tal y son absolutamente obsoletas.

3. En cuanto a la estructura y contenido, el Documento final de la Cumbre se asemeja mucho a los informes del Grupo de Alto Nivel y al del Secretario General. Tras un amplio prólogo, a modo de declaración de intenciones (párr. 1-16), los Estados reafirman la necesidad de adoptar medidas concretas para “seguir encontrando los modos de aplicar los resultados de la Cumbre del Milenio”¹³, a fin de adoptar soluciones multilaterales en cuatro grandes esferas: el desarrollo (párr. 17-68); la paz y seguridad (párr. 69-118); los derechos humanos e imperio de la ley (párr. 119-144) y el fortalecimiento de las Naciones Unidas (párr. 146-187).

En cuanto al desarrollo, el Documento recuerda los propósitos de erradicar la pobreza mediante la creación de una Nueva Alianza Mundial¹⁴, trayendo a colación el consenso de Monterrey y el Plan de aplicación de las decisiones de Johannesburgo. Se recuerda el objetivo de alcanzar una gestión eficaz de las finanzas públicas para lograr mantener la estabilidad macroeconómica¹⁵, promocionar el comercio internacional de los países en desarrollo¹⁶ y proteger los recursos naturales como fuente fundamental del desarrollo¹⁷.

9. Párr. 55 a)-o).

10. Párr. 68 y ss.

11. Párr. 170.

12. Párr. 177.

13. Párr. 16.

14. Párr. 19.

15. Párr. 22 b).

16. Párr. 22 c).

17. Párr. 22 g).

Se reafirma el objetivo de destinar el 0,7% del PIB a la asistencia oficial para el desarrollo a más tardar en el año 2015¹⁸, con el fin de asegurar las condiciones internas necesarias que faciliten el ahorro público y privado y el aumento de la inversión directa en los países en desarrollo y en los países con economías en tránsito¹⁹. En esta Cumbre no podía falta el debate sobre el endeudamiento de los países, hasta tal punto que el Grupo de los Ocho propone incluso cancelar el 100 % de la deuda a los países pobres, siempre que se cumplan determinados requisitos²⁰.

“El desarrollo sostenible, ordenación y protección de nuestro entorno común” ocupa un lugar central (párr. 48-56). Las preocupaciones ambientales de la Cumbre se sitúan en la misma línea que las reflejadas en el Programa 21 y en el Plan de Acción de las Decisiones de Johannesburgo. El cambio climático preocupa a los Estados –al menos en el debate– acerca de cómo estabilizar la concentración de gases de efecto invernadero, resaltando la importancia de la 11ª sesión de la Conferencia de las Partes en la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático. Sin embargo, en el momento de adoptar medidas concretas y prácticas, la preocupación se hace más tenue y sólo se consigue la enumeración de las recomendables y futuras²¹. Al igual que en los informes, el Documento final de la Cumbre recoge el deseo de la comunidad internacional de fomentar la cooperación internacional mediante la creación de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África para el año 2015. Esta Nueva Alianza pretende ser un nuevo marco de referencia que facilite la inversión pública y privada en infraestructuras mediante la creación de un consorcio internacional en el que participe la Unión Africana, el Banco Mundial y el Banco Africano de Desarrollo. Se depositan, en definitiva, muchas esperanzas, pero que por el momento no deja de ser un futuro de contenido incierto.

En el ámbito de la paz y seguridad colectiva, el documento final de la Cumbre desvela pocas novedades y menos aún nuevos compromisos. Parte de la premisa de “que nos enfrentamos a amenazas muy diversas que nos exige una respuesta urgente, colectiva y más decidida” –premisas nada novedosa– y se subraya a renglón seguido, “la necesidad de la cooperación de todos los órganos principales de las Naciones Unidas en el ámbito de sus respectivas competencias”²². El párrafo 72 intenta esbozar, no obstante, un pequeño

18. Párr. 23 b.

19. Párr. 25.

20. Párr. 26 a)-c).

21. Párr. 55 a)-o).

22. Párr. 70.

progreso al reafirmar el compromiso de los Estados “de tratar de alcanzar un consenso”. Se evidencia, por tanto, una vez más que en esta Cumbre tampoco se ha alcanzado el consenso. Esta misma dialéctica subyace en el desglose de los distintos aspectos de la seguridad, pero sobre todo en la cuestión relativa al uso de la fuerza “en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”²³, en cómo combatir el terrorismo²⁴, en cómo reforzar el mantenimiento de la paz²⁵ y las sanciones²⁶, así como también en la protección a mujeres y niños en los conflictos armados, tras observarse con *desaliento* el creciente número de afectados en estos conflictos²⁷. Los párrafos dedicados al uso de la fuerza (párr. 77-80) y al terrorismo, o mejor dicho al *contraterrorismo* (párr. 81-91), merecen una reflexión:

- Los primeros por anodinos. Los Jefes de Estado y de Gobierno se han conformado con reafirmar en este ámbito las “palabras” de la Carta, un texto de cuya reforma precisamente se trata. Y omiten en ellos pronunciamiento alguno sobre ideas, unas interesantes más discutibles otras, que el Grupo de Alto Nivel y el Secretario General hicieron: Por ejemplo, el no a la “guerra preventiva” y el papel en este tema del Consejo de Seguridad, con su propuesta de adopción por este en una de sus resoluciones de una “doctrina”, unos criterios de legitimidad, que debería utilizar a la hora de «autorizar o ratificar» el uso de la fuerza armada incluso con carácter preventivo ante amenazas latentes pero no inminentes; y de su compromiso a actuar, llegado el caso, según dicha resolución.
- En cuanto al terrorismo, se resalta cómo la ONU puede desempeñar un papel fundamental en el desarrollo progresivo del Derecho y en la elaboración de un marco normativo adecuado para combatirlo. En particular, se esperaban avances en relación con una regulación general contra el terrorismo y el establecimiento de mecanismos que garantizaran la aplicación universal de los convenios ya existentes. Nótese que desde 2002, la Asamblea General está estudiando un nuevo convenio general contra el terrorismo²⁸. Llama la atención la ausencia

23. Párr. 77-80.

24. Párr. 81-91.

25. Párr. 92-96.

26. Párr. 106-110.

27. Párr. 141.

28. Cfr. A/RES/57/27, de 19 de noviembre de 2002 y A/57/37, Informe del Comité Especial establecido en virtud de la resolución 51/210 de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 1996.

de un consenso sobre la definición del terrorismo, a pesar de las reivindicaciones y propuestas concretas recogidas en los Informes del Grupo de Alto Nivel y el del Secretario General. En su defecto, se reafirma la necesidad de combatir al terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, incluyéndose actuaciones y medidas estatales con el fin de que los territorios de los Estados no se utilicen para actividades terroristas. Aunque no se diga expresamente en el Documento, estas declaraciones confirman la plena vigencia de la resolución 1373 (2001) adoptada por el Consejo de Seguridad tras los atentados del 11-S. Esto significa que la cuestión del terrorismo y su continua regulación seguirá ocupando durante varios años una posición destacada en la agenda de trabajo de la ONU.

Por lo que al mantenimiento de la paz atañe, el Documento recoge en sus párrafos 97-105 el acuerdo político de establecer una Comisión de Consolidación de la Paz, como nuevo órgano encargado de las tareas de reconstrucción y consolidación de paz tras los conflictos armados. Esta Comisión ya había sido propuesta hace varios años en el informe *Brahimi* y en los informes preparatorios de esta Cumbre. Esta decisión merece una valoración positiva y cubre la laguna institucional existente en relación con las operaciones de mantenimiento de la paz. Aún faltan por perfilar, no obstante, las cuestiones relativas a su estructura, composición y funciones, si bien a grandes rasgos todo parece indicar que se seguirán las propuestas del Secretario General y las aportaciones de algunos Estados, en particular, Dinamarca. La efectividad real de esta nueva Comisión dependerá –como es habitual en las relaciones internacionales– de la voluntad política de los Estados de dotarle con los recursos financieros y logísticos necesarios para alcanzar sus objetivos. La Comisión de Consolidación de la Paz debería empezar a funcionar a más tardar el 31 de diciembre de 2005²⁹.

La tercera gran esfera sobre la que versa este Documento final es la relativa a los derechos humanos y al imperio de la ley (párr. 119-145). Se reafirman los deseos de reforzar los mecanismos de las Naciones Unidas para asegurar el goce efectivo de todos los derechos³⁰ y los compromisos políticos de proteger y defender los derechos humanos. Se toma nota, asimismo, del Plan de Acción de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos para que pueda desempeñar de manera eficaz su mandato³¹, así como renovar el compromiso

29. Párr. 105.

30. Párr. 123.

31. Párr. 124.

de la debida protección a los desplazados dentro de un país y la asistencia a los refugiados³². En estos apartados se recoge de forma expresa la voluntad de los Estados de “destacar la responsabilidad de los Estados, en virtud de la Carta de las Naciones Unidas, de respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales”...³³, subrayando con una especial autonomía *la responsabilidad de los Estado de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad*³⁴. Esta *responsabilidad de proteger a las poblaciones* es uno de los componentes más estratégicos de los informes preparatorios de la Cumbre y de este Documento final. El título nos remite así a aquella propuesta del Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, auspiciado por Canadá³⁵, que impregna también en el fondo estos informes de la ONU, aunque sin mencionarlo de forma expresa. La responsabilidad de los Estados (todos) de proteger (a todas las poblaciones) se presenta con suma cautela. De forma diplomática y progresiva deriva en los conceptos tradicionales de soberanía y de no intervención, hasta alcanzar un consenso aproximado por el que se establece que cuando un país no pueda o no esté dispuesto a defender a su población de serios crímenes –como el genocidio o la limpieza étnica– la comunidad internacional tiene la obligación de hacerlo a través de la ONU, de conformidad con los capítulos VI, VII y VIII de la Carta. En efecto, tanto el Informe del Secretario General como el Informe del Grupo de Alto Nivel estiman que es “el Consejo de Seguridad [el que] puede ejercer[la] autorizando la intervención militar como último recurso en caso de genocidio y otras matanzas en gran escala, de depuración étnica o de graves infracciones del derecho internacional humanitario que un gobierno soberano no haya podido o no haya querido prevenir”³⁶; a la hora de «autorizar o ratificar» dicha intervención el Consejo de Seguridad debe basarse en los mismos criterios de legitimidad incorporados a esa resolución de la que hablábamos al referirse al uso de la fuerza. De forma semejante, todos los Estados participantes en la Cumbre constatan y reafirman –por tanto también los cinco miembros permanentes del Consejo– que esta responsabilidad de proteger se ha de traducir “en medidas colectivas de manera oportuna y decisiva, por el conducto del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta, incluido su capítulo VII, en cada caso concreto y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda, si se

32. Párr. 132 y 133.

33. Párr. 122.

34. Párr. 138-140.

35. Cfr. <http://www.dfait-maeci.gc.ca/iciss-ciise/report-en.asp>.

36. Cfr. A/59/565, de 2 de diciembre de 2004, p. 63, párr. 203.

demuestra que los medios pacíficos son inadecuados y que las autoridades nacionales no protegen manifiestamente a su población (...)”³⁷. En definitiva, nada nuevo bajo el sol y el silencio más absoluto a la gran cuestión de qué hacer cuando el Consejo no actúa, no adopta ningún tipo de medidas de las previstas en el capítulo VII o cuando, una vez activado su proceso de decisión, no se llega a ningún resultado final por el juego de las mayorías y del derecho del veto, situación en relación con la que el Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados sí ofrecía alternativas; nos preguntamos, puesto que se acepta esa obligación internacional de proteger si el Documento no hubiera debido concretar en este sentido más dicho reconocimiento. En cambio, se pretende impulsar al parecer la cultura de paz de la Naciones Unidas por la iniciativa de la Alianza de Civilizaciones anunciada por el Secretario General en julio de 2005 secundando la iniciativa del Presidente del Gobierno español y copatrocinada con el Presidente del Gobierno turco; el Sr. Annan se une así a las filas de quienes sustentan una interpretación benévola de la evolución más reciente de las relaciones internacionales, no viendo en ella sino indicios de alianza y diálogo más que de *yihadismo* global.

En cuarto y último lugar, el Documento final de la Cumbre recoge los aspectos relativos al Fortalecimiento de la Naciones Unidas (párr. 146-176). En vista del tenor tan resolutivo (¿?) de la Cumbre no es de extrañar que los Estados hayan hecho poco hincapié en los acuerdos necesarios para acometer las reformas institucionales recomendadas. En relación con el Consejo de Seguridad, que tantas miradas había acaparado, se resuelve seguir apoyando “su pronta reforma como elemento esencial de nuestro esfuerzo global por reformar las Naciones Unidas, para que tenga una representatividad más amplia y sea más eficiente y transparente, de modo que aumente aún más su eficacia y la legitimidad y aplicación de sus decisiones...”³⁸, aunque este apoyo parece más retórico que práctico. Se decide –eso sí– establecer un Consejo de Derechos Humanos³⁹, y se da luz verde a que se lleven a cabo las negociaciones para determinar sus mandatos, modalidades de trabajo y sus reglas de procedimiento. Nada se sabe tampoco del futuro de la actual Comisión de Derechos Humanos y menos aún de su Subcomisión. Habrá que esperar a ver si se siguen las pautas del Secretario General o si, por el contrario, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos humanos logra sorprendernos con nuevos planteamientos. Los demás órganos principales tampoco

37. Párr. 139.

38. Párr. 153.

39. Párr. 157.

presentan grandes novedades: la Asamblea General y el Consejo Económico y Social pasan casi desapercibidos. Sin embargo, el consenso político se centra en la reforma de la Secretaría y en la de su gestión con pautas concretas que a su vez abren nuevos cauces de trabajo y de reforma⁴⁰. Al menos se fija un calendario para evaluar e informar durante el primer trimestre del 2006 de los avances en esta tarea. Y entre otros aspectos, se reafirma la necesidad de medidas adicionales para conseguir la independencia de las estructuras de supervisión⁴¹ o la exigencia de una conducta intachable a todo el personal de las Naciones Unidas⁴².

4. Termina el Documento con una serie de recomendaciones para fortalecer la coherencia del sistema en distintos niveles: en el orden normativo, en las actividades operacionales, en el ámbito de la asistencia humanitaria y en ciertas actividades relacionadas con el medio ambiente⁴³. Como no podía faltar, se recuerda la necesaria cooperación con las organizaciones regionales y que se haga efectiva la eliminación de las referencias a los “Estados enemigos” de los artículos 53, 57 y 107 de la Carta. En suma, palabras bonitas y pocas realidades o como expresa expresa uno de nosotros, C. GUTIÉRREZ ESPADA, en este mismo *Anuario*, los restos de un castillo, de arena sí pero construido con cuidado y esfuerzo, que los Jefes de Estado y de Gobierno han ido desmochando, almena a almena, a golpe de Proyecto de Documento Final.

40. Párr. 161 a-f)-167.

41. Párr. 164 c).

42. Párr. 165. No es extraño el por qué de esta determinación. Recuérdese como pocos días antes de la celebración de esta Cumbre se presentó el informe sobre el programa Petróleo por Alimentos, presentado por Paul Volcker, una investigación independiente que demuestra la urgente necesidad de realizar inspecciones financieras y otras reformas, ya que en el documento se revelan prácticas de corrupción al más alto nivel y claras deficiencias en el orden de mando y control del programa. Al parecer, Benon Sevan, el ex director del programa humanitario destinado a aliviar las consecuencias de las sanciones económicas para la población iraquí, recibió comisiones ilícitas por un monto de 150.000 dólares, a cambio de contratos para una empresa egipcia. Otro funcionario del programa, Alexander Yakovlev, habría recibido un millón de dólares en una cuenta bancaria en el Caribe. Mientras que Sevan se dio a la fuga, Yakovlev fue detenido en Nueva York y, entre tanto, admitió inmediatamente su culpa ante un juez estadounidense y probablemente, a cambio de una reducción de la pena, cooperará en la investigación. En su informe, Volcker hizo referencia a nuevas pruebas que plantean dudas sobre el papel de Kofi Annan en las transacciones entre Cotecna y el programa Petróleo por Alimentos. Además, según Volcker, la investigación aún no ha concluido.

43. Cfr. PONS RAFOLS, X.: “La mejora de la eficacia y la coherencia del sistema de las Naciones Unidas: el papel de la Secretaría y el informe del Secretario General”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n° 10 (2005), pp. 1-16 (en <http://www.reei.org/>).

OTROS ESTUDIOS