



UNISCI Discussion Papers

LA REFORMA INSTITUCIONAL

AUTORES:¹

ROMUALDO BERMEJO GARCÍA
Universidad de León
EUGENIA LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ
Universidad de Navarra

Introducción

En el informe del Grupo de Alto Nivel *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*², y en el del Secretario General *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*³, se anima a los Estados a adoptar en la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de septiembre de 2005 una serie de medidas para fortalecer el sistema de las Naciones Unidas. Ambos informes hacen hincapié en la necesidad de adaptar y fortalecer la Organización para hacerla más eficaz y creíble tanto en sus aspectos sustantivos, como en los institucionales. Ambos tipos de reformas son necesarias e interdependientes, están estrechamente interrelacionadas, ya que las reformas institucionales son condición indispensable para hacer efectivas las sustantivas y, viceversa, la efectividad de las sustantivas demanda instituciones sólidas que puedan llevar a término las tareas encomendadas⁴.

La parte IV del Informe del Grupo de Alto Nivel titulada *Unas Naciones Unidas más eficaces para el siglo XXI* se divide en siete apartados: la Asamblea General (pár. 240-243); el Consejo de Seguridad (244-260); la Comisión para la Consolidación de la paz y su oficina de apoyo (261-269); las organizaciones regionales (270-273); el Consejo Económico y Social (274-281); la Comisión de Derechos Humanos (282-291); la Secretaría (292-296) y la Carta de las Naciones Unidas (297-302). La sistemática del análisis es común en todos ellos: primero se analiza la realidad de cada institución y sus deficiencias prácticas para poder formular las propuestas de reforma que deberán debatirse y desarrollarse posteriormente con mayor detenimiento. Esta misma sistemática se observa en el informe del Secretario General en cuya parte V se estudia cómo fortalecer las Naciones Unidas. A lo largo de sus seis apartados se centra en la Asamblea General (pár. 158-164); los Consejos (165-183); la Secretaría (184-192); la coherencia del sistema (193-212); las organizaciones regionales (213-

¹ Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

² Cfr. Doc. A/59/565, de 2 de diciembre de 2004 (en adelante Informe del Grupo de Alto Nivel).

³ Cfr. Doc. A/59/2005, de 21 de marzo de 2005 (en adelante Informe del Secretario General).

⁴ Cfr. Tomuschat, Ch.: "L'adaptation institutionnelle des Nations Unies au nouvel ordre mondial", en Ben Achour, Rafaa y Laghmani, Slim (coords.) (1994) : *Les nouveaux aspects du Droit international*, Colloque des 14, 15 et 16 avril 1994. Paris, Pedone, pp. 159-173.



215); así como también propone modificaciones en algunas disposiciones de la Carta (216-219).

En el presente trabajo se pretende analizar las reformas institucionales formuladas en estos Informes. El núcleo duro de estas propuestas es la reforma del Consejo de Seguridad, aunque también la Secretaría es objeto de un estudio profundo y exhaustivo. En cambio, apenas se menciona al Tribunal Internacional de Justicia⁵. Las propuestas de reforma de la Asamblea General son modestas y prácticamente coincidentes en ambos informes, al igual que las relativas al Consejo Económico y Social y las disposiciones de la Carta que deberían modificarse⁶. Además de la reforma de las instituciones existentes ambos informes ofrecen novedades significativas. El Grupo de Alto Nivel propone la creación de una Comisión para la Consolidación de la Paz, como órgano intergubernamental y una oficina de apoyo dentro de la Secretaría. También se recomiendan cambios estructurales en la Comisión de Derechos Humanos. El Secretario General asume ambas propuestas, y aunque partiendo de una perspectiva global sobre los Consejos existente en la Carta va más lejos y propone la eliminación formal del Consejo de Administración Fiduciaria y la creación, en su lugar, de un Consejo de Derechos Humanos que releve a la actual Comisión.

1. Cuestiones previas en torno a la reforma institucional

La cuestión institucional ha estado siempre presente en el centro de los debates en torno a una eventual reforma de la Carta de las Naciones Unidas, y tal reforma ha sido una cuestión de la que se viene hablando casi desde el mismo momento en que se creó la Organización.⁷ Conviene tener presente que ya en el primer período de sesiones de la Asamblea General se plantearon propuestas de reforma de la Carta, centradas sobre todo en una cuestión institucional como es el derecho de veto en el Consejo de Seguridad, permaneciendo desde entonces en el punto de mira de cualquier proyecto de reforma que se haya presentado en torno a las Naciones Unidas⁸. No obstante, conviene destacar que a pesar de los numerosos

⁵ Cfr. Doc. A/59/2005, pár. 139, donde se “reconoce el importante papel que desempeña la Corte Internacional de Justicia para arbitrar las controversias entre Estados y ponerse de acuerdo en estudiar la forma de fortalecer su labor”.

⁶ Cfr. Doc. A/59/2005, pár. 217, donde se reconoce que “ha llegado el momento de suprimir las referencias anacrónicas a los Estados ‘enemigos’ contenidas en los Artículos 53 y 107 de la Carta. Debería suprimirse también el Capítulo XIII de la Carta, titulado ‘Consejo de Administración Fiduciaria’”, ya que el Consejo de Administración Fiduciaria hace mucho tiempo que concluyó su administración de los territorios en fideicomiso y promovió el proceso de descolonización. Asimismo, por idénticas razones, convendría eliminar el Artículo 47, relativo al Comité de Estado Mayor, así como todas las referencias a este Comité contenidas en los Artículos 26, 45 y 46 de la Carta (pár. 219).

⁷ A este respecto, como señala el Profesor Blanc Altemir, conviene apuntar que la Carta no distingue entre “reforma” y “revisión”, ya que el capítulo XVIII se refiere a ambos procedimientos bajo el título de “reformas”. Sin embargo, hay que resaltar que el mecanismo de reforma propiamente dicho está incorporado en el artículo 108, al centrarse en modificaciones puntuales de la Carta. Sin embargo, el procedimiento de revisión caería bajo el ámbito de acción del artículo 109, ya que está previsto para modificaciones más sustantivas y de mayor alcance. Así las cosas, ya queremos señalar que a lo largo de la historia de las Naciones Unidas, la Carta ya ha sido objeto de algunas reformas concretas vía artículo 108 (ver *infra*). Sin embargo, nunca se ha recurrido al procedimiento de revisión previsto en el artículo 109.1, según el cual “Se podrá celebrar una Conferencia General de los Miembros de las Naciones Unidas...”. Cfr. Blanc Altemir, A.: “Las Naciones Unidas a final de siglo: Retos y líneas de acción”, en Blanc Altemir, A.: (ed.) (1998) *Las Naciones Unidas a final de siglo: Retos y líneas de acción*, Barcelona, Asociación para las Naciones Unidas en España, p. 13.

⁸ En realidad, hay propuestas serias de reforma de la ONU desde 1985, sobre todo por parte de organizaciones no gubernamentales, y dos de individuos: la de *Harold Stassen*, miembro de la delegación de los Estados Unidos en la Conferencia de San Francisco, y la de *Maurice Bertrand*. Para la primera, Cfr. Stassen, H. (1994): *United*



proyectos de reforma presentados en torno a los principales órganos onusianos, las Naciones Unidas han sido consideradas por algunos como una especie de “vacas sagradas” porque las consideraban que formaban parte de los pilares inquebrantables del “orden” o “desorden” internacional. Estas reticencias a la hora de analizar con ojo crítico ciertas de sus disfunciones o distorsiones ha traído consigo que aquellos indisciplinados que se han atrevido a hablar con claridad y a criticar, y en algunos casos, incluso a denunciar o condenar, ciertas actuaciones o abstenciones de estos órganos hayan sido considerados como herejes o rebeldes. Como señalaba en 1996 el autor de la obra “La faillite des machins”, Ives-Marie Laulan,

*L'Onu constitue une des dernières “vaches sacrés” de notre temps. Sa remise en cause a été longtemps l'un des derniers tabous de la réflexion géostratégique tant son existence était chargée de symbolisme, même si son utilité alléguée était depuis longtemps dépourvue de substance. Les bâtiments del l'Onu édiflés naguère dans le style néostalinien d'une époque qui se voulait moderne évoquent aujourd'hui ces squelettes des navires désarmés de longue date dont les carcasses blanchies hantent les ports*⁹.

Por otro lado, conviene tener presente que las Naciones Unidas tienen ya una cierta experiencia de reforma institucional, ya que, como se sabe, el 31 de agosto de 1965 entró en vigor la reforma relativa al incremento de los miembros del Consejo de Seguridad (artículo 33 de la Carta), pasando este de 11 a 15 miembros, tal y como fue aprobado por la Resolución 1991-A (XVIII) de la Asamblea General de 17 de diciembre de 1963. La modificación del número de miembros trajo consigo un cambio para la adopción de decisiones que no fueran de procedimiento, pasando a tal respecto la mayoría necesaria de 7 a 9 miembros, siempre y cuando estén incluidos los votos de los cinco miembros permanentes tal y como recoge el artículo 27.3 de la Carta. En esta concesión también se modificó, el número de miembros del Consejo Económico y Social, pasando a 27 miembros, tal y como se aprobó en la Resolución 1991-B (XVIII) de la Asamblea General de 17 de diciembre de 1963. Pero el artículo 61 de la Carta no quedaría así, ya que en 1971 se volvería a incrementar el número hasta los 54 actuales, tal y como fue aprobado por la Resolución 2847 (XXVI) de la Asamblea General de 20 de diciembre de 1971. Sin embargo, estas reformas puntuales nunca han supuesto una cierta trascendencia, algo que sí que se pretende en la actualidad, ya que los nuevos aires que soplan sobre las Naciones Unidas pueden o bien derrumbarla o bien convertirla en una especie de “asistenta social y humanitaria” siempre que alguien pase a la caja¹⁰. Es evidente que el currículo onusiano no es brillante y el balance de sus acciones no es en general muy halagüeño¹¹. Partiendo de estas premisas, la reforma se revela necesaria¹², e incluso, se podría decir que imprescindible. Como señala E.U. Petersmann:

Nations: A Working Paper for Restructuring. Minneapolis, Lerner Publications Company, p. 127. Para la segunda, ver la obra aquí citada de Maurice Bertrand, pp. 45-66. Para un análisis de toda esta evolución, Cfr. Ghebalí, V-Y.: “United Nations Reform Proposals since the End of the Cold War: An Overview”, en Bertrand, M y Warner, D., (eds.) (1997): *A New Charter for a Worldwide Organisation.* The Hague, Kluwer Law International, pp. 79-112.

⁹ Cfr. Laulan, Y-M., “Il funt réformer l'ONU”, *Défense Nationale* (décembre 1996), p.45.

¹⁰ Incluso en estos aspectos, los críticos hacia las Naciones Unidas arrecian con virulencia en ciertos casos. Un botón de muestra de esta afirmación la encontramos recientemente en las fuertes críticas que ha llevado a cabo el presidente de Médicos sin Fronteras, de Francia, Jean-Hervé Brados, al declarar el 23 de agosto de 2005 que esperaba de Kofi Annan que “metiera un poco de orden en el seno de las agencias de las Naciones Unidas” para poder responder con eficacia a la crisis alimentaria que padece el Níger, y que el propio Secretario General estaba visitando. Cfr. *Le Temps* (Ginebra), de 23 de agosto de 2005.

¹¹ Para más detalles, Cfr. Bermejo García, R.: “Cuestiones en torno a la reforma de la Carta de las Naciones Unidas”, en Blanc Altemir, *op. cit.*, pp. 153 y ss. Es obvio que el fracaso de la ONU acarrea también el de los Estados miembros, sobre todo de los más poderosos. A este respecto, ver la interesante y reciente monografía de Chesterman, S.: *You the People: The United Nations, Transitional Administration, and State-Building*, Oxford, Oxford University Press, 2004, p. 296.



Reforms of the UN system are not only necessary for strengthening human rights, democracy, rule-of-law, and international peace. There are also new structural developments, like regional integration law, which require adjustments of the UN system¹³.

Desde esta perspectiva, las propuestas que se han plasmado en los informes objeto de estos estudios sólo pueden ser bienvenidas. Pero también conviene recalcar que en algunos casos la práctica de las Naciones Unidas ha ido por derroteros no previstos por la Carta, colmando así algunas lagunas, aunque suscitando en la doctrina debates de todos conocidos, de los que se hacen eco los precitados informes¹⁴. Pero fuera de esos debates doctrinales en torno al uso de la fuerza, la intervención humanitaria, las respuestas que la comunidad internacional debe adoptar frente al terrorismo, la prevención de conflictos, etc., no hay que olvidar, y conviene señalarlo, que la burocracia por un lado¹⁵ y la corrupción por otro han salpicado más frecuentemente de lo esperado a la Organización. Un botón de muestra de lo que acabamos de decir es el escándalo del programa “petróleo por alimentos” en el caso iraquí cuyas conclusiones definitivas todavía no se conocen, aunque todo apunta a que es más grave de lo que se esperaba, ya que parece afectar al propio hijo del Secretario General, Kojo.

Así las cosas, todo parece indicar que el anquilosamiento en algunos casos y el alejamiento a la hora de hacer frente a los nuevos retos en otros revelan, ahora más que nunca, la necesidad de una reforma que no debería limitarse exclusivamente a simples arreglos formales¹⁶. Y es que, a pesar de que las Naciones Unidas sean una Organización a todas luces imperfecta, en algunos casos irrelevante, excesivamente burocrática y además bastante alejada de la realidad, están ahí y no es previsible ni en sí deseable que desaparezcan. Su carácter universal y su condición de foro de opinión en el que los Estados pueden debatir e incluso, en algunos casos, adoptar decisiones importantes, le da una legitimidad, es decir, un cierto valor añadido, que no conviene ignorar. Por lo tanto, preconizar una reforma no significa un desprecio hacia la Organización sino más bien un reconocimiento del papel que ha desempeñado y que en el futuro debe desempeñar, tomando en consideración los nuevos tiempos y los retos que hay que afrontar. La cuestión no es reforma sí o reforma no, sino qué clase de reforma conviene llevar a cabo y con qué alcance.

Desde esta óptica, en los varios y diversos proyectos de reforma que se han presentado hasta el momento se pueden distinguir dos aproximaciones distintas: la minimalista y la maximalista. La primera, la más utilizada, pretende conservar la actual arquitectura institucional, introduciendo pequeños cambios en algunos de sus órganos, e incluso en algunos casos aboliendo algunos de ellos y adjuntando otros. En este caso, no se tocaría pues a los fundamentos del sistema. La segunda, sin embargo, preconiza una revisión completa del marco institucional dentro de una reestructuración general de las Naciones Unidas o dentro de una “nueva organización mundial”. Es obvio que entre estas dos posiciones puede haber otras intermedias. No obstante, a pesar de que todavía hay recalcitrantes a una eventual reforma de

¹² Cfr. George, S.: “The Political Demand for Change”, en Bertrand y Warner, *op. cit.*, p. 149.

¹³ Cfr. Petersmann, E.U.: “How to Reform The UN System? Constitutionalism, International Law, and International Organizations”, *Leiden Journal of International Law* (1997), pp. 448-449.

¹⁴ Cuestiones como el genocidio de Ruanda, los conflictos en la antigua Yugoslavia (con la matanza de Srebrenica), la no autorización por el Consejo de la intervención militar en Kosovo, y el fracaso del régimen de sanciones contra Irak, así como la guerra desencadenada después, son algunas de ellas.

¹⁵ La burocracia onusiana ha sido objeto de vivas críticas desde la década de los ochenta a raíz del asalto que desde la administración Reagan se llevó a cabo contra las Naciones Unidas. Cfr. por ejemplo, Pitt, D. y Weiss, Th. G. (eds.) (1986): *The Nature of United Nations Bureaucracies*, Londres, Croom Helm; ver también *La crise du système des Nations Unies*, París, La Documentation Française, p. 136

¹⁶ A este respecto, Cfr. por ejemplo, Sohn, L.B.(1997): “Important Improvements in the Functioning of the Principal Organs of the United Nations that can be made Without Charter Revision”, *A.J.I.L.*, pp. 652-662.



la Organización, lo cierto es que si no se reforma puede morir. Así las cosas, ¿qué reformas institucionales preconizan los informes objeto de este estudio?. De los seis órganos principales que contempla la Carta, cinco se encuentran en el radio de acción de las propuestas reformistas: la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, la Secretaría y el Consejo de Administración Fiduciaria. El único órgano principal no concernido por la reforma es la Corte Internacional de Justicia. Respecto al Consejo de Administración Fiduciaria sólo queremos señalar que la recomendación es su desaparición.

2. Las propuestas en torno a la Asamblea General

Uno de los hilos conductores que está siempre presente en los Informes objeto de este estudio es que los cambios que se afronten obedezcan a necesidades del mundo real. Desde esta perspectiva, es obvio que el funcionamiento de la Asamblea General deja mucho que desear, ya que como se recoge muy escuetamente en el Informe del Grupo de Alto Nivel “la Asamblea general ha perdido vitalidad y muchas veces no centra eficazmente su atención en los problemas más apremiantes del momento”¹⁷. Frase lacónica que para algunos puede resultar exagerada e incluso desacertada, pero que encierra el reconocimiento de una realidad evidente, como demuestra el efecto de que el mismo Secretario General mantenga esta misma aproximación cuando afirma en su Informe lo siguiente: “es evidente que nuestra Organización, como tal organización, fue concebida para una época distinta. También es evidente que no todas nuestras prácticas actuales están adaptadas a las necesidades de hoy...”¹⁸. Pero, ¿por qué la Asamblea General ha perdido vitalidad y no responde a las necesidades de hoy?.

En nuestra opinión, hay diversas razones que explican esta situación. La primera es a nuestro entender su composición, ya que aunque la universalidad puede ser un activo importante, también puede convertirse en un medio de paralización del órgano en cuestión al aplicarse las reglas de las mayorías, cosa que ha ocurrido. Cuando uno se pone a pensar en el funcionamiento de la Asamblea General y contempla que Andorra, por mencionar un país cercano, o la Antigua y Barbada tienen el mismo peso que los Estados Unidos o que China es fácil deducir que no hay equidad en el reparto del poder y de la responsabilidad ni lógica democrática. El sistema de adopción de decisiones va a ser así una mera suma cuantitativa de Estados que en algunos casos no representan a nadie. Es cierto que se podrá decir que la “cultura del consenso” viene a corregir la afirmación anterior. Sin embargo, como reconoce el propio Informe del Secretario General

[...] Desgraciadamente, el consenso (interpretado muchas veces como una exigencia de unanimidad) se ha convertido en un fin en sí mismo. Se intenta conseguir primero dentro de cada grupo regional y luego a nivel de pleno. Ese sistema no ha demostrado ser una forma eficaz de conciliar los intereses de los Estados miembros. Más bien tiene el efecto de hacer que la Asamblea se limite a tratar generalidades, abandonando toda intención decidida de pasar a la Acción¹⁹.

La regla del consenso, por cierto muy alabada por algunos manuales de Derecho internacional, se ha convertido pues según el Secretario General, en un mecanismo ineficaz, al comportar una igualación por lo bajo en una búsqueda de un mínimo denominador común y un continuo recurso a lo que se denomina “lenguaje acordado”, es decir, reiteración de textos

¹⁷ Cfr. p. 72.

¹⁸ Cfr. p. 144, párr. 154.

¹⁹ *Ibid.* p. 45, párr. 159.



adaptados previamente. Es este contexto, no es extraño que la Asamblea General se haya ganado la reputación de ser meramente un foro donde los determinados dignatarios nacionales se extienden en prolijos discursos²⁰. Ni que decir tiene, que todo esto ha propiciado “un declive del prestigio de la Asamblea y la mengua de su contribución a las actividades de la Organización”²¹.

Conviene apuntar que esta actitud negativa que mantiene el Informe del Secretario General en torno al consenso no es en sí tan compartida por el Grupo de Alto Nivel que parte de otra premisa. Y es que para estos expertos, la Asamblea es un foro en el que cada año los Estados tienen la oportunidad de expresar su opinión sobre las cuestiones políticas, de mayor trascendencia contemporánea, lo que constituye una oportunidad fundamental para tomar pulso de la comunidad internacional y poder formar un determinado convenio. Por ello insiste en que **los miembros deberían aprovechar la oportunidad que ofrece la Cumbre para el examen de los objetivos del Milenio en 2005 a fin de formar un nuevo consenso sobre una seguridad colectiva más amplia y eficaz**²².

Entre estas dos posiciones en torno al consenso hay pues importantes diferencias de aproximación, aunque en lo que nos concierne nos sentimos más cercano de las tesis del Secretario General. Dicho esto, es obvio que la cultura del consenso puede resultar difícil de modificar, ya que implica una vía cómoda de poder esconderse en el grupo sin tener que adoptar decisiones comprometidas que supondrían en algunas situaciones tener que retractarse claramente.

Un punto en el que los dos Informes concuerdan claramente es en todo aquello relacionado con la necesidad de racionalizar la estructura y los procedimientos con el fin de incrementar su eficacia. Y es que como señala el Grupo de Alto Nivel, la Asamblea se pierde “muchas veces en debates sobre minucias o sobre temas que han quedado a la zaga de lo que ocurren en el mundo de verdad”²³. Por otro lado, no hay que olvidar que muchos Estados utilizan de forma torticera este foro universal, desvirtuando y restando credibilidad a la Asamblea, centrándose más en aspectos formales que en cosas sustantivas. Es inaudito que haya más de cien temas en la agenda de la Asamblea que van de temas verdaderamente relevantes como el terrorismo, las migraciones, el desarrollo, la clonación humana, etc, a asuntos que suscitan interés en unos pocos Estados e incluso en un sólo Estado como es el caso de la seguridad vial. En muchas ocasiones, los debates son además eternos, y muchas veces con escaso número de participantes y menos de oyentes, algo que se puede contemplar fácilmente. Esta imagen de un foro de representación universal afecta de forma muy negativa a las propias Naciones Unidas.

En estas circunstancias, es lógico que ambos Informes reivindiquen una mayor concentración y conceptualización de los temas a abordar en su programa, centrándose además en los problemas contemporáneos, y revisando la estructura de las comisiones que responden en muchos casos a criterios obsoletos, reproduciendo los procedimientos de agendas interminables, debates inútiles y adoptando en algunos casos decisiones esotéricas. Evidentemente no es esto lo que la opinión pública internacional espera del órgano plenario de las Naciones Unidas, conducta muchas veces encubierta y en otros incluso alabada en aras de una universalidad mal entendida. A nuestro entender, las comisiones deberían ser muy restringidas, con miembros electos por la propia Asamblea por períodos limitados y

²⁰ Cfr. Sohn, *op. cit.*, p. 656.

²¹ *Ibid.* p. 45, pár. 158

²² Cfr. *Informe del Grupo de Alto Nivel*, p. 73, pár. 240.

²³ *Ibid.* pár. 241.



rotatorios. Sobre esta cuestión, el Informe del Secretario General es contundente, al afirmar lo siguiente: "...Si la Asamblea General no logra resolver esos problemas, no tendrá la claridad de objetivos y la flexibilidad que necesita para prestar servicio a sus miembros con eficacia"²⁴.

Por último, también ambos Informes se refieren al papel de la sociedad civil. Y es que a nadie se le escapa el papel cada vez más relevante que la sociedad civil tiene sobre determinadas cuestiones consideradas mundiales como el desarrollo, el medio ambiente, los derechos humanos, etc. A pesar de que actualmente la sociedad civil participa activamente en muchas de las cuestiones que se tratan en las Naciones Unidas, quizás en algunos aspectos exista una cierta incompreensión por ambas partes. No es de extrañar pues que en estas circunstancias ambos Informes recojan la necesidad de establecer algún "mecanismo" o "mecanismos" para mejorar esas relaciones.

3. El Consejo de Seguridad: su ineficacia y las propuestas de reforma

El Consejo de Seguridad ha sido sin lugar a dudas el órgano sobre el que se han centrado de una forma más aguada los diferentes proyectos de reforma, debido obviamente al papel que la Carta le otorga en el ámbito del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales²⁵. En general, los diferentes proyectos de reforma que se han presentado sobre el Consejo se han centrado tanto en su composición, en la que unos determinados Estados tienen como es sabido una posición privilegiada, como en el marco de sus competencias e incluso sobre el control de sus actos²⁶. Y es que desde la perspectiva de un Derecho internacional democrático, el Consejo de Seguridad resulta un ente extraño, paradójico y sumamente contradictorio. No obstante, conviene resaltar que en la Carta no se hace mención alguna a la palabra "democracia", y los autores que han hecho alarde de la necesidad de que el Derecho internacional sea democrático, han omitido en general la laguna de la Carta, a pesar de que el imperativo democrático parece querer imponerse en el ámbito onusiano²⁷. Si decimos todo esto es para poner de relieve que estas mismas cuestiones vuelven a estar de una forma u otra presentes en los Informes que aquí se analizan, lo que demuestra que siguen estando entre las preocupaciones en torno a la reforma de la Carta y especialmente del Consejo.

Así las cosas, lo primero que hay que resaltar de las propuestas de estos Informes en torno al Consejo, es que no hay diferencia entre uno y otro. Es más, el del Secretario General remite casi en todo a lo señalado por el Grupo de Alto Nivel, de forma que uno en general ni descubre nuevos matices ni nuevas perspectivas. Hecha esta aclaración, hay que reconocer que las reflexiones que lleva a cabo el Grupo de Alto Nivel en torno al Consejo²⁸ nos parecen sumamente acertadas, pues recoge a rajatabla muchas de las críticas que un determinado sector doctrinal venía haciendo desde hace bastante tiempo, frente a otro sector, bastante complaciente con el funcionamiento de las Naciones Unidas, fuera este bueno o malo. Desde

²⁴ Cfr. p. 46, párr. 163.

²⁵ A este respecto, ver por todos Riquelme Cortado, R. (2000): *La reforma del Consejo de Seguridad de la ONU: el incremento de sus miembros y su más adecuada representación equitativa*, Madrid, Dykinson.

²⁶ Sobre este último aspecto, ver por todos López-Jacoiste Díaz, E. (2003): *Actualidad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, Madrid, Thomson/Civitas, p. 396.

²⁷ A este respecto, ver por ejemplo, Boutros-Ghali, B., "L'ONU et l'impératif de démocratisation", en Héctor Gros Espiel Amicorum Liber, *Persona humana y Derecho internacional*, Bruselas, Buylant, 1997, vol. I, pp. 117-122. Ver también *Le Trimestre du Monde*, 1992, nº 1, dedicado parcialmente a esta cuestión, con el título "L'impératif démocratique dans les relations internationales", pp. 23-158.

²⁸ Cfr. pp. 74-77.



esta perspectiva, el Grupo de Alto Nivel recoge las funciones que el Consejo tiene encomendadas según la Carta, aludiendo expresamente a la “responsabilidad primordial” en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, de forma que fue diseñado de manera que “pudiera actuar en forma resuelta para prevenir y eliminar amenazas”. Es más, fue creado, dice “para ser un órgano responsable, no simplemente representativo, que pudiera pasar a la acción”, confiriendo a los cinco miembros permanentes el derecho de veto y esperando que “asumieran una carga adicional” en la seguridad mundial²⁹. Se señala además, que las amenazas y los desafíos a la paz y la seguridad internacionales han cambiado desde 1945, algo que es una obviedad, pero se reconoce que “el Consejo ha reaccionado con lentitud” a estos cambios, faltando realismo, recursos suficientes y determinación para llevar a cabo las decisiones adoptadas y los mandatos encomendados.

Esta situación, reconoce el Grupo de Alto Nivel, cambiaría un poco con el final de la guerra fría, a partir de la cual, el Consejo incrementó su eficacia al mostrarse más dispuesto a actuar. Sin embargo, “no siempre lo ha hecho en forma equitativa ni lo ha hecho sistemática o eficazmente frente al genocidio u otras atrocidades y ello ha redundado en grave desmedro de su credibilidad”³⁰. A este descrédito del Consejo y por ende de las Naciones Unidas³¹, el Grupo añade que se debe también al hecho de que las contribuciones financieras y militares que aportan algunos de los cinco miembros permanentes son modestas en comparación con su estatuto especial y no olvida que ese descrédito se debe también a la posibilidad que tienen de excluir del orden del día cuestiones fundamentales que afectan a la paz y seguridad³², reconociendo por esta vía un comportamiento poco digno en un órgano que tiene la responsabilidad antes apuntada. Sin embargo, esto no impide al Grupo de reconocer que, a pesar de todas estas lagunas e inconveniencias, el Consejo “es el órgano de las Naciones Unidas más capaz de organizar una acción y reaccionar con rapidez ante nuevas amenazas”³³, afirmación que no deja de tener tintes de resignación evidentes.

3.1. La ineficacia del Consejo: sus causas

Hay que reconocer que las causas del mal funcionamiento del Consejo son varias y diversas. Así, mientras que algunos prefieren centrarse como origen de todos estos problemas en la falta de representatividad del Consejo, otros, entre los que nos encontramos, prefieren ir un poco más allá, al reconocer que en muchos casos los miembros del Consejo no han estado a la altura de las circunstancias, trayendo tras de sí las consecuencias que todos conocemos.

En efecto, la teoría de la escasa representatividad del Consejo se ha sostenido con gran fortuna, hasta el punto de que algunos hayan visto en ella la explicación de todos los males del Consejo. Es cierto que, a pesar de su ampliación de 11 a 15 miembros, como ya hemos apuntado, el Consejo sigue teniendo un déficit de representatividad. Pero también es cierto que no se puede decir estrictamente que el Consejo haya funcionado mejor con 15 miembros

²⁹ Cfr. Pág. 244.

³⁰ Cfr. Pág. 246. Tras esta afirmación se esconden el genocidio de Rwanda, la matanza de Srebrenica, etc, que constituyen una auténtica vergüenza para la comunidad internacional como ha reconocido en sendos Informes el propio Secretario General de las Naciones Unidas, poniendo sobre el tapete de la actualidad la cuestión de la intervención humanitaria.

³¹ Como señala el Secretario General en su Informe “... ninguna reforma de las Naciones Unidas estaría completa sin una reforma del Consejo de Seguridad”, estableciendo así un vínculo directo entre las Naciones Unidas y el Consejo. Cfr. párr. 169.

³² Pág. 246.

³³ Pág. 247.



que con 11, lo que demuestra que una simple reforma numérica, aunque deseable, no sería suficiente. Y es que en la Carta corresponde a la Asamblea la legitimación universal, y al Consejo garantizar el orden establecido por las grandes potencias de la época. Esto significa pues que no sólo hay que redefinir la composición sino también el funcionamiento del Consejo.

Desde esta perspectiva, ha sido por lo tanto el funcionamiento del Consejo lo que ha fallado, debido sobre todo a las causas siguientes. La primera sería la falta de prevención de la que ha hecho gala en múltiples ocasiones el Consejo. Y es que casi nunca se ha anticipado a los acontecimientos, reaccionando demasiado tarde en algunos casos o cruzándose de brazos en otros. Esta situación no se debe sólo a la ausencia de un “mecanismo de alerta temprana”, sino a que la Asamblea General tampoco ha cumplido con rigor lo provisto en el artículo 11.3 de la Carta según el cual “La Asamblea General podrá llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia infracciones susceptibles de poner en peligro la paz y seguridad internacionales”. Es más, la Asamblea ha practicado en esta materia un claro doble rasero, actuando casi sólo en el caso del conflicto israelo-palestino o israelo-árabe y no en los demás. Como es sabido, también el Consejo Económico y Social puede suministrar información al Consejo de Seguridad de conformidad con el artículo 65.

La segunda causa que ha influido en el descrédito del Consejo ha sido el incumplimiento, en muchos casos sistemático, de sus resoluciones. Como se sabe, las resoluciones adoptadas en el seno del Capítulo VII son vinculantes, estando dotado el Consejo por la propia Carta de mecanismos para garantizar el buen cumplimiento, incluida la acción coercitiva militar. Sin embargo, hay que reconocer que en muy pocas ocasiones el Consejo ha reaccionado frente a estas situaciones, debido sobre todo a la falta de acuerdo de sus miembros permanentes, dejando así que las resoluciones se vulneren flagrantemente. Los casos de la antigua Yugoslavia y el reciente caso iraquí son ejemplos evidentes.

La tercera causa a la que se ha recurrido a este respecto ha sido el proceso de toma de decisiones, echando sobre todo la culpa al veto. Es cierto, como ya hemos apuntado, que el veto ha paralizado en muchos casos el Consejo, y que se han lanzado muchas propuestas para limitarlo e incluso hacerlo desaparecer. Sin embargo, como veremos más tarde, no es eso lo que se propone en los Informes aquí analizados. Y es que quizás, en las circunstancias en las que está actualmente la sociedad internacional, la desaparición del veto no sea realista, si es que se quiere conservar las Naciones Unidas. Pero en el proceso de adopción de decisiones hay algo más que el veto. Y es que el consenso formal en torno al texto de las resoluciones también se ha adueñado del Consejo, sin que ese consenso se plasmara en el ámbito material normativo, dejando así una cierta discrecionalidad a sus miembros a la hora de interpretar los textos en cuestión. Esto ha sido precisamente lo que ha ocurrido con la Resolución 1441 en torno a Irak, con el resultado que todos conocemos. Pero no sólo hay esto sino que los procedimientos suelen ser lentos y muy formalistas. Es cierto que los métodos de trabajo se han intentado agilizar, que ha habido esfuerzos para hacerlos más transparentes, pero la realidad es que las reuniones de trabajo siguen con una gran dosis de solemnidad, tendiendo más a lo retórico y discursivo que a lo operativo, trayendo consigo unas deliberaciones forzadas y poco ágiles.

La cuarta causa que influye negativamente sobre el Consejo es su composición, y no precisamente sólo la de los miembros permanentes. Y es que, como reza el artículo 23.1 de la Carta, la elección de los miembros no permanentes se hará



[...] prestando especial atención, en primer término, a la contribución de los Miembros de las Naciones Unidas al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y a los demás propósitos de la Organización, como también a una distribución geográfica equitativa.

La Carta no ofrece pues muchos criterios para que un Estado sea elegido como miembro no permanente, lo que se traduce en lo que realmente sucede, es decir, que en la práctica todos los miembros de la ONU puedan ser elegidos, sean sistemas dictatoriales o “*rogue States*”. Tanto es así que en la práctica actual son los grupos regionales los que eligen a los miembros no permanentes, llegando estos al Consejo de forma automática según determinados turnos rotatorios.

Por último, se ha reprochado casi sistemáticamente al Consejo de practicar la regla del doble rasero, al retener en su agenda unos casos y cerrar los ojos ante otros casos similares. Esto se ha puesto de manifiesto en determinadas situaciones de graves crisis humanitarias, aunque no exclusivamente como lo revelan las crisis nucleares en torno a Corea del Norte e Irán que, por el momento, se están tratando al margen del Consejo. La regla del doble rasero siempre ha sido un toro difícil de lidiar, aunque en algunos casos la inacción del Consejo ha sido incomprensible.

Es evidente que todas estas circunstancias iban a estar presentes en los expertos del Grupo de Alto Nivel. No es extraño pues que reconocieran implícitamente esta ineficacia y el descrédito del Consejo cuando afirman que

[...] el problema en cualquier reforma consiste en hacer al Consejo de Seguridad a la vez más eficaz y más digno de crédito, y, lo que es más importante, hacer que esté en mejores condiciones para actuar ante una amenaza y más dispuesto a ello³⁴.

Para poder cumplir estos fines, los expertos lanzan una serie de principios que cualquier reforma del Consejo debería tener presente, siendo estos los siguientes: a) de conformidad con el artículo 23 de la Carta se debería dar mayor participación en el proceso de adopción de decisiones a aquellos miembros que más contribuyen desde el punto de vista financiero, militar o diplomático,

[...] especialmente en cuanto a las cuotas para el presupuesto prorrateado de las Naciones Unidas, la participación en operaciones de paz, las aportaciones a actividades voluntarias de las Naciones Unidas en materia de seguridad y desarrollo a las actividades diplomáticas en apoyo de los objetivos y mandatos de las Naciones Unidas.

Es más, el hecho de alcanzar el 0,7 % del PNB en ayuda oficial al desarrollo o el de acercarse a esa meta se considerará un criterio importante en cuanto a la aportación; b) se debe incorporar en el proceso de adopción de decisiones a miembros que sean más representativos, especialmente del mundo en desarrollo; c) las reformas no deben “redundar en desmedro de la eficacia; y d) estas reformas deben hacer del Consejo un órgano más democrático y más transparente³⁵.

Como se puede comprobar, estos principios siguen algunos de los grandes fenómenos típicos de un sistema ponderado como el peso diplomático, financiero y militar de los miembros en relación con las Naciones Unidas. En nuestra opinión, esto es sumamente importante, ya que el Consejo ganará en eficacia, reforzando al mismo tiempo sus elementos democráticos. No hay que olvidar que alrededor de diez Estados corren con aproximadamente un 80 % de los gastos de las Naciones Unidas, algo que hay que tomar en consideración. No

³⁴ Pár. 248.

³⁵ Pár. 244. Este párrafo ha sido recogido tal cual en el Informe del Secretario General, pár. 169.



se trata pues de crear sin más una especie de “directorio mundial” con las grandes potencias³⁶, sino de establecer un mayor equilibrio entre lo que se aporta y el peso decisorio, sin que se tenga que ignorar el elemento democrático.

3.2. Las propuestas de reforma del Consejo

Partiendo de estas premisas, solo le quedaba al Grupo proponer de una forma concreta la reforma decidiendo *ampliar* el Consejo tomando en consideración los principios y criterios antes apuntados. Pero el Grupo no presenta un solo plan de reforma sino que propone dos opciones, los modelos A y B, ambos con 24 Estados. Los miembros a elegir en estos modelos se distribuyen entre cuatro regiones (África, Asia y el Pacífico, Europa y América)³⁷, sin especificar las razones que ha llevado al Grupo a cambiar la que existe actualmente en las Naciones Unidas (África, Asia, Europa Oriental, América Latina y el Caribe y Europa Occidental y otros Estados), la preferida por los países latinoamericanos. Esta elección regional sólo va a favorecer a África, aunque en sí perjudica a los demás grupos y particularmente a Europa que con este sistema será la región que menos nuevos miembros podrá elegir como lo demuestran los modelos presentados por el Grupo en los párrafos 253 y 253, a los que se suma el Secretario General.

Modelo A

<i>Región</i>	<i>Número de estados</i>	<i>Puestos permanentes (que se mantienen)</i>	<i>Nuevos puestos permanentes (que se proponen)</i>	<i>Puestos con un mandato de dos años (no renovable) que se proponen</i>	<i>Total</i>
África	53	0	2	4	6
Asia y el Pacífico	56	1	2	3	6
Europa	47	3	1	2	6
América	35	1	1	4	6
Total modelo A	191	5	6	13	24

³⁶ A este respecto, cfr. Lulan, *op. cit.* p. 53.

³⁷ Pár. 251.



Modelo B

<i>Región</i>	<i>Número de Estados</i>	<i>Puestos permanentes (que se mantienen)</i>	<i>Puestos con un mandato renovable de cuatro años que se proponen</i>	<i>Puestos con un mandato de dos años (no renovable) que se proponen</i>	<i>Total</i>
África	53	0	2	4	6
Asia y el Pacífico	56	1	2	3	6
Europa	47	3	2	1	6
América	35	1	2	3	6
Total modelo B	191	5	8	11	24

Como se puede comprobar estos modelos no especifican quiénes serían o podrían ser esos nuevos miembros permanentes ni los no permanentes. Tampoco se toca a los miembros que actualmente son permanentes ni el veto, que queda como está.

Y es que en esta materia los expertos son tajantes, al plasmar en el Informe lo siguiente:

[...] No vemos forma práctica alguna de cambiar el veto que tienen algunos miembros. 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 juicio intereses vitales³⁸. Pedimos también..., a título individual, ...a abstenerse de utilizar el veto en casos de genocidio y abusos a gran escala de los derechos humanos. **Recordamos que en ninguna propuesta de reforma se prevea una ampliación del veto**³⁹.

El Informe se aparte así del proyecto de Harold Stassen precitado en el que desaparecía el derecho de veto, así como del también citado proyecto de Maurice Bertrand. En relación con esta cuestión del veto, el Grupo propone que se instituya un sistema de “voto indicativo” en virtud del cual los miembros del Consejo podrían pedir una indicación pública de las posturas respecto de una decisión que se propusiera⁴⁰. Es evidente que este caso los votos que se emitieran en contra no sólo no significaría un veto sino que el resultado final de la votación no

³⁸ Vuelve una vez más a plasmarse en un texto que será sumamente analizado una frase, la de “intereses vitales”, que “conduce a un lógico pesimismo desde el punto de vista del cumplimiento del DIP” según el profesor Fernández Tomás. De este autor, cfr. “Terrorismo, Derecho internacional público y Derecho de la Unión Europea”, en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2004*, p. 207, nota 29. La expresión no es sin embargo tan “inefable” como lo demuestra la práctica que él mismo comenta, que puede gustar o no, pero sin necesidad de rasgarse las vestiduras. El hecho de que se encuentre en el Informe de estos comentarios, sin mayor precisión, revela que quizás haya que superar ese “pesimismo” y reconocer que es una expresión muy usada y querida en los Estados Unidos de América, algo ya en sí relevante para el Derecho internacional... Para más detalles sobre esta expresión, cfr. Bermejo García, R. (1993): *El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza: ambigüedades y límites*, Madrid, Cívitas, pp. 310 y ss; y Bermejo García, R. (2003): “Comentarios en torno a la Resolución del Congreso y del Senado de los Estados Unidos, de 2 de octubre de 2002, por la que se autoriza el uso de la fuerza contra Irak”, *REDI*, p. 524.

³⁹ Pár. 256.

⁴⁰ Pár. 257.



sería vinculante. Este sistema de “voto indicativo” se aplicaría sólo en la primera votación, ya que la segunda tendría lugar de conformidad con la normativa vigente en el Consejo. A este respecto, conviene apuntar que algo de esto ya existe en algunos casos en la práctica del Consejo cuando se presentan proyectos de resoluciones, cuyo contenido suscita serias tensiones, y algún miembro amenaza con vetar dicha resolución en el caso en que se presentara oficialmente a votación. Como se sabe, esto fue lo que ocurrió en parte en el caso de Kosovo y sobre todo en la reciente crisis de Irak.

Pero al margen de la cuestión del veto, sí que hay diferencias importantes entre los dos modelos. En efecto, si en el modelo A habría seis nuevos puestos permanentes y tres no permanentes, en el modelo B los nueve puestos serían no permanentes: ocho puestos con un mandato renovable de cuatro años y un puesto con un mandato de dos años no renovable. Por lo demás, un método que propone el Grupo para alentar a los Estados a que contribuyan más a la paz y a la seguridad internacionales es que la Asamblea General eligiera a los miembros del Consejo

dando preferencia en los puestos permanentes o de mayor duración a los Estados que se cuentan entre los tres primeros a la aportación de contribuciones financieras al presupuesto ordinario o se cuenten entre los tres mayores contribuyentes voluntarios o contribuyentes de efectivos en su región a misiones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la Paz⁴¹.

Recomendación que sigue el hilo conductor presente en todo el Informe de introducir criterios de ponderación en aras de una mayor eficacia y responsabilidad.

Por lo demás, ya se sabe que el modelo A ha suscitado entre algunos Estados unas ciertas esperanzas de convertirse en nuevos miembros permanentes. Alemania, Brasil, la India y Japón, entre otros, están en ello. Sin embargo, otros Estados, que se consideran también potencias regionales (México, Nigeria, Pakistán, Indonesia, Egipto, Nigeria o Sudáfrica), han salido también al paso, abriéndose un vivo debate entre ellos y lanzando campañas diplomáticas de distinto alcance, que han originado nuevas perspectivas en relación sobre todo con el modelo B. Así las cosas, varios proyectos se han presentado después lanzando nuevas propuestas que modifican en parte los modelos presentados por el Grupo de Alto Nivel, lo que demuestra el interés que han suscitado estos modelos, pero también las suspicacias y rivalidades entre diversos Estados. Y es que Alemania y Japón poco a poco han ido comprendiendo que no podrían obtener el puesto de miembro permanente sin que este mismo estatuto se concediera a algunos Estados de África, América Latina y Asia. Fue así como surgió el G-4 (Alemania, Brasil, Japón y la India), grupo que no cuenta con ningún representante africano⁴².

No obstante, el hecho inevitable de añadir nuevos miembros permanentes del mundo en desarrollo generó una viva oposición de los países rivales, incrementándose pues el número de Estados que se oponían a una ampliación reducida de miembros permanentes. Así Pakistán se opone a la India, Argentina y México a Brasil, Corea del Sur y China a Japón, e Italia a Alemania, por citar sólo los casos más relevantes, aunque en África la rivalidad que se ha desatado ha sido también intensa. La batalla de propuestas estaba pues garantizada, aunque en este *maremagnum* las tesis recogidas en el modelo A y defendidas con sus matices por el G-4

⁴¹ Pár. 254.

⁴² Si estos cuatro Estados se convirtieran en miembros permanentes, tendríamos cuatro Estados de Europa (con Rusia), tres de Asia y dos de América. La representación europea en este caso parecería excesiva a todas luces, algo que ha dejado caer últimamente la Secretaría de Estado de los Estados Unidos, Condoleezza Rice.



han ido cayendo en barrena⁴³. Y es que poco a poco el realismo se ha venido adueñando de la situación, al estimar que más miembros permanentes en el Consejo apenas harían de él un órgano más representativo, responsable, transparente, legítimo o imparcial, perdiendo así seguro en capacidad de acción y eficacia. Además, ya se sabe que en algunos casos estos gobiernos enarbolan la bandera de la libertad, de la democracia o del buen gobierno, mientras que se comportan como tiranosaurios con sus pueblos o con los pequeños Estados de sus regiones respectivas.

Dicho esto, las reacciones a los modelos A y B no se hicieron esperar demasiado. Tanto es así que el 16 de febrero de 2005, por lo tanto antes de que el Secretario General emitiera su Informe, el grupo conocido como “*Group of Like-Minded Countries ‘United for Consensus’*”⁴⁴ adoptó un documento titulado precisamente “*United for Consensus*” en el que se posicionan dejando patente que en relación con una eventual ampliación del Consejo de Seguridad están de acuerdo con el modelo B presentado por el Grupo de Alto Nivel. Recuerdan que tanto el modelo A como el B son meras propuestas, aunque ellos se decantan por este último debido a que representa la mejor opción para alcanzar un amplio convenio entre todos los miembros. Además, partes de la premisa de que es democrático y más flexible, prevé una representación mejor y más equitativa, preservando así un equilibrio institucional entre los principales órganos⁴⁵.

A este posicionamiento del grupo “*United for Consensus*” seguirían las propuestas concretas del grupo en abril 2005 más conocidas como el “Modelo Azul” y el “Modelo Verde” que pasamos a exponer a continuación⁴⁶. Según el “Modelo Azul” se establece un nuevo tipo de membresía del Consejo, una especie de nivel medio con una cierta flexibilidad, aunque se basa en las premisas del modelo B del Grupo de Alto Nivel. Los elementos esenciales de este modelo son los siguientes: a) el Consejo se ampliaría a 25 miembros y la elección de los 10 nuevos miembros tendrían el estatuto de “no permanentes”; b) el reparto de los 10 nuevos miembros se haría siguiendo los cinco grupos regionales existentes; c) intenta dar a los grandes países, siguiendo una cierta flexibilidad, una permanencia más larga (tres o cuatro años con posibilidad de negociar la reelección) y a los demás una permanencia de dos años; y d) el reparto de los 10 nuevos miembros entre los grupos regionales actuales sería para Asia de 2 miembros de largo plazo y 1 de corto plazo (2 años), para África lo mismo, para América Latina y el Caribe 2 de largo plazo y ninguno de 2 años, para Europa Occidental y otros países, 1-2 (a negociar) de largo plazo y ninguno de 2 años, y para Europa Oriental 1 sólo de largo o corto plazo, y por lo tanto a negociar. Según este Modelo, el Consejo de Seguridad quedaría así:

⁴³ Para más detalles sobre esta evolución, cfr. Paul, J., y Nahory, C.: “Towards a Democratic Reform of the UN Security Council”, en <http://www.globalpolicy.org/security/reform72005/0713theses.htm>

⁴⁴ Este grupo estaba integrado por Argentina, Colombia, México, Argelia, Kenia, España, Italia, Pakistán y República de Corea, a los que se adjuntaron después Qatar, Turquía, Chana, Marruecos, Emiratos Árabes Unidos, San Marino, Bangladesh y el representante de la Liga Árabe.

⁴⁵ Para más detalles sobre el posicionamiento de este grupo, cfr. <http://www.globalpolicy.org/security/reform/cluster1/2005/0218likeminded.htm>.

⁴⁶ Sobre estos modelos, cfr. <http://www.globalpolicy.org/security/reform/docindex.htm>



*Blue Model*⁴⁷
(*april 2005*)

	Current		Expansion (Non-Permanent)		Total	Elected Seats as % of Regional Groups**
	Permanent	Non- Permanent	Longer- Term	2 years		
Asia (54)	1	2	2	1	6	9,4
Africa (53)	0	3	2	1	6	11,3
GRULAC (33)	0	2	2	0	4	12,1
WEOG (29)	3	2	1 (or 2)	0	6	11,5
Eastern Europe (22)	1	1	1*		3	9,5
Total (191)	5	10	10		25	10,8 (Overall)

El “Modelo Verde” parece ser más simple, previendo también la ampliación del Consejo en 10 nuevos miembros, elevando por tanto el Consejo también a 25 miembros. Los otros elementos más importantes son los siguientes: a) los nuevos miembros tendrían el estatuto de no permanentes; b) todos los miembros no permanentes del Consejo, es decir, los 10 actuales más los 10 nuevos, se elegirían por un período de 2-3 años con posibilidad de reelección, que debe reflejar las realidades geopolíticas; c) los 20 miembros no permanentes tiene en teoría la posibilidad de postular a la reelección, aunque se deberán regir los criterios previstos en el artículo 23.1 de la Carta; y d) se mantienen los mismos grupos regionales actuales, correspondiendo a Asia y a África 3 nuevos puestos cada uno, 2 a América Latina y el Caribe, 1 a Europa Occidental y 1 a Europa Oriental. Según este modelo, el Consejo quedaría pues así:

⁴⁷ *Ibid*, p. 2.

*Green Model*⁴⁸*(april 2005)*

Regional Area	Permanent	Non-permanent		Total	Elected seats as % of Regional Groups*
		Current	Expansion		
Asia (54)	1	2	3	6	9,4
Africa (53)	0	3	3	6	11,3
GRULAC (33)	0	2	2	4	12,1
WEOG (29)	3	2	1	6	11,5
Eastern Europe (22)	1	1	1	3	9,5
Total (191)	5	10	10	25	10,8 (Overall)

Estos elementos del “Modelo Verde” iban a estar presentes en el proyecto de resolución que presenta el mismo grupo “United for Consensus” a la Asamblea General el 21 de julio de 2005⁴⁹. El párrafo 3 del proyecto de resolución así lo da a entender, con el matiz previsto en el apartado 2 según el cual los miembros no permanentes se elegirán por dos años⁵⁰. Pero este proyecto de resolución se centra también en el sistema de adopción de decisiones y en los métodos de trabajo. Respecto a la adopción de decisiones, el párrafo 6 propone modificar el artículo 27, párrafos 2 y 3, para introducir el voto afirmativo de 15 Estados, incluidos los votos de los miembros permanentes. En cuanto a los métodos de trabajo, el párrafo 7 recuerda la necesidad de mejorarlos con el fin de hacerlos más transparentes y responsables. Con ese fin serían necesarias las medidas siguientes:

- restringir el uso del veto;
- procedimientos más transparentes, más responsabilidad y mejor acceso a la información, manteniendo contactos abiertos con todas las partes interesadas;
- consultar, cooperar e intercambiar información con la Asamblea General y el Consejo Económico y Social;
- acceso y mejor participación de los Estados no miembros en los trabajos del Consejo;

⁴⁸ El mismo reparto de miembros y similares características reunía el proyecto presentado por Italia. Cfr. *Ibid.*

⁴⁹ Cfr. Doc. A/59/L.68. Para un análisis de este proyecto de resolución, cfr. Doc. GA/10371, de 27 de julio de 2005.

⁵⁰ El tenor de este apartado es el siguiente: “*The non-permanent members of the Security Council shall be elected for a term of two years. In the first election of the non-permanent members after the increase of the membership of the Security Council from fifteen to twenty-five, five of the retiring members shall continue for one more year. Non-permanent members may be eligible for immediate re-election, subject to the decision of their respective geographical groups*”.



- adoptar reglas formales de procedimiento.

Ni que decir tiene que alguna de estas propuestas de medidas suscitan casi más cuestiones que respuestas, y uno tiende a creer que en vez de agilizar el trabajo del Consejo más bien lo paralizaría. Y es que si se tiene que consultar a la Asamblea General, al ECOSOC (órgano cuya eficacia deja mucho que desear), dejar que participen los Estados no miembros ¿qué agilidad y eficacia va a tener el Consejo a la hora de hacer frente con rapidez a muchas de las crisis internacionales actuales?. A nuestro entender, esta batería de medidas nos parece excesiva. Una cosa es que se pida restringir el uso del veto, y también habría que hacerlo en el caso de la amenaza o “*hidden veto*”, mejorar las reglas de procedimientos, etc. y otra muy distinta mezclar sin más los demás órganos de las Naciones Unidas con el Consejo.

Frente a estas propuestas más favorables al Modelo B presentado por el Grupo de Alto Nivel, también surgieron propuestas de reforma más partidarias de ir por los derroteros recogidos en el Modelo A, es decir, de plantear una reforma del Consejo con miembros permanentes, incluyendo incluso el derecho de veto. Tal es el caso del proyecto de resolución presentado por el G-4 el 8 de junio de 2005 en cuyo párrafo 1 se propone que el Consejo se amplíe hasta 25 miembros, añadiendo 6 miembros permanentes y 4 no permanentes. Los 6 miembros permanentes serían elegidos: 2 en África y otros dos en Asia, mientras que América Latina y el Caribe y Europa Occidental y otros Estados elegirían 1 cada uno. Respecto a los no permanentes, cada una de estas regiones elegiría 1 cada una. La resolución propuesta invita además a los Estados interesados, en el párrafo 2, a que informen a la Asamblea General si están preparados a asumir las funciones y responsabilidades de miembro permanente, sometiendo sus candidaturas. Respecto al derecho de veto, el proyecto de resolución se lo reconoce en su párrafo 5 a los nuevos miembros permanentes, aunque sin ejercerlo hasta que se decida la revisión de la situación creada por la reforma, prevista para 15 años después de haber entrado en vigor, según lo anunciado en el párrafo 7⁵¹. Por lo demás, este proyecto de resolución también se centra en el párrafo 8 en los métodos de trabajo, en donde se proponen nueve medidas para incrementar la eficacia del Consejo, algunas de las cuales van por la misma senda que las anteriormente comentadas del proyecto de resolución del grupo “*United for Consensus*”, sobre todo en relación con un mejor acceso informativo para los Estados no miembros y una mayor transparencia. Destacar dos puntos importantes en estas medidas que consideramos muy positivos: el primero sería el que figura en la letra f) según el cual habría que consultar regularmente con los Estados que contribuyen en una operación de mantenimiento de la paz, bien sea con tropas o sólo financieramente, antes y durante el mandato, así como para su renovación o revisión; el segundo es que se pretende sólo consultar con los Presidentes de la Asamblea General y del ECOSOC y no con los órganos en sí. En nuestra opinión, las medidas que aquí se proponen para mejorar los métodos de trabajo del Consejo son más detalladas, precisas y realistas que las del grupo “*United for Consensus*” antes apuntadas. Por último conviene resaltar que estas mismas propuestas del G-4 serían nuevamente presentadas el 6 de julio de 2005 en otro proyecto de resolución presentado no sólo por esos cuatro países, sino por muchos otros⁵².

⁵¹ Esto implica pues que el derecho de veto se aplazaría hasta que pasen esos 15 años.

⁵² Estos Estados eran: Afganistán, Bélgica, Bhután, República Checa, Dinamarca, Francia, Grecia, Haití, Honduras, Islandia, Kiribati, Lusia, Maldivas, Nauru, Pulan, Paraguay, Polonia, Portugal, Islas Salomón, Tuvalu y Ucrania. Como se puede comprobar la lista es compleja, destacando Francia, miembro permanente, en la lista. Y es quizás que Francia se sienta más cómoda y con más libertad de acción con Alemania dentro del Consejo como miembro permanente que si se quedara fuera. El tiempo hace así olvidar la historia entre estos dos países que desconfiaban el uno del otro hasta en épocas no muy lejanas. Ver el texto del proyecto de esta resolución en Doc. A/59/L.67.



Por último, en esta carrera para presentar proyectos de resolución en la Asamblea General con el fin de reformar el Consejo, destaca también el proyecto presentado por la Unión Africana⁵³. Este proyecto de resolución recuerda en el preámbulo la posición común africana en relación con una reforma de las Naciones Unidas tal y como se adoptó en lo que se denomina “*Ezulwini Consensus*”, y pone de relieve que África sigue siendo hasta el día de hoy el único continente sin un miembro permanente en el Consejo, por lo que es consciente de la necesidad de asegurar a África, como a otras regiones del mundo, de una efectiva representación en el Consejo. Por lo demás, el proyecto propone ampliar el Consejo hasta 26 miembros. Los 11 nuevos miembros serían 6 permanentes y 5 no permanentes. Los nuevos miembros permanentes disfrutarían de los mismos privilegios y prerrogativas que tienen los actuales miembros permanentes, incluyendo el derecho de veto⁵⁴. el reparto de los nuevos miembros propuesto quedaría así: 2 miembros permanentes y 2 no permanentes para África; dos permanentes y 1 no permanente para Asia; 1 no permanente para Europa Oriental; 1 permanente y 1 no permanente para Europa Occidental y otros Estados. Así, en este Consejo de 26 de miembros, África tendría 2 miembros permanentes (los dos nuevos) y 5 no permanentes (3 actuales y 2 nuevos), algo que constituye en sí el fin último de este proyecto de resolución. A nuestro entender, hoy por hoy, este proyecto está lejos de un eventual consenso.

Así las cosas, se puede comprobar fácilmente que por el momento no hay muchos rayos de luz que puedan aclarar la senda por donde irá la comunidad internacional, si es que se continúa con la reforma, ya que hoy por hoy no parece que haya consenso en un proyecto determinado. Las espadas están pues en alto y dudamos seriamente de que en la Cumbre mundial sobre la reforma de las Naciones Unidas de septiembre 2005 se puedan limar considerablemente las grandes diferencias y rivalidades que separan a unos grupos de otros⁵⁵, aunque tampoco conviene excluir algún acercamiento táctico entre los países africanos y el G-4 o entre esos países africanos y el grupo “*United for Consensus*”⁵⁶. Dicho esto, conviene apuntar que a pesar de que una amplia mayoría de analistas políticos e internacionalistas concuerdan en la necesidad casi imperiosa de una reforma del Consejo, los proyectos presentados después de los Modelos A y B propuestos por el Grupo de Alto Nivel, responden

⁵³ Cfr. Doc. A/59/L.67.

⁵⁴ Este proyecto de resolución sigue pues en materia de veto una línea clara y contundente, sin conceder plazo alguno para su ejercicio como lo prevé el proyecto presentado por el G-4 antes comentado.

⁵⁵ Basta con leer las duras declaraciones que ha llevado a cabo el Embajador de Italia ante las Naciones Unidas el 26 de julio de 2005 para palpar el estado de ánimo que se vive sobre esta cuestión. En esta ocasión al Embajador Marallo Spatafora, no le ha faltado coraje y valentía en denunciar públicamente que un miembro del G-4 había puesto fin a la ayuda que otorgaba para un proyecto de desarrollo en un país que figuraba en el grupo “*United for Consensus*” en relación con la protección de la infancia por un valor de 450.000 dólares. Le acusaba además de haber decidido no iniciar en ese país ningún otro proyecto. Frente a esta situación el representante italiano señala lo siguiente: “*Is it not, this kind of improper and unethical behaviour, a shame? It is a shame, Mr. President, a shame that, for the sake of preserving the dignity of all member states, we cannot further tolerate. I will say it again, enough is enough. After the oil-for-food scandal, the organization, it is to say all of us, member states as well as those who have institutional responsibilities in the organization, cannot afford the luxury of another scandal, much more serious and destabilizing than the oil-for-food. Because here it is not a question of pocketing money. It is a question of ethics and moral values. It is a question of blackmailing some sectors of the membership, taking undue advantages from their vital needs. Enough is enough... Reforms, Mr. President, cannot be dictate by power or money*”. Cfr. <http://www.globalpolicy.org/security/reform/statements/2005/0726italy.htm>.

⁵⁶ Este acercamiento no está excluido a pesar de que el Ministro de Asuntos Exteriores de Nigeria, Oluyemi Adeniji, que presentó el proyecto de resolución de la Unión Africana, declarara que la única cosa que no era negociable para África era su pretensión de ocupar dos puestos permanentes en el seno del Consejo de Seguridad una vez que este fuera reformado.



a intereses nacionales⁵⁷. He aquí pues un primer dilema que habrá que debatir para ver qué proyecto responde mejor a las necesidades de la reforma, cuestión que se revela difícil. Y es que en algunas ocasiones los lemas democráticos son difíciles de encajar en el ámbito internacional con eficacia, responsabilidad y racionalidad, y un ejemplo evidente de todo esto lo tenemos precisamente en el Consejo⁵⁸. No es extraño pues que, desde que se publicara el Informe del Grupo de Alto Nivel, hayan surgido análisis más realistas y finos, con un cierto espíritu crítico, antes de decantarse a una reforma del Consejo.

Desde esta perspectiva, nos parece que debería haber reformas sólo en caso de un gran consenso, ya que si esto falla, el efecto de la reforma sería un debilitamiento de las Naciones Unidas. Esto parece ser algo evidente en el caso de que se crearan nuevos miembros permanentes. Ya hemos señalado sin embargo que ese consenso hoy por hoy no existe⁵⁹, aunque como se sabe, llegado el caso, todo es posible en las Naciones Unidas. No cabe duda de que para favorecer ese consenso, un diálogo honesto y sincero entre los miembros de los tres grupos es vital⁶⁰. No obstante, conviene señalar que la demanda formulada por el

⁵⁷ Esto se ve claramente en el proyecto del G-4 y también en el de la Unión Africana, aunque en este último caso el interés parece ser ya amparado a nivel regional. Respecto al proyecto presentado por el grupo “*United for Consensus*”, es cierto que como señalaba el representante de Canadá, Allan Rock, que fue quien lo presentó a la Asamblea General, parece presentar una especie de alternativa a los dos proyectos anteriores sobre unas bases más democráticas o universalistas, pero esto no quiere decir que no haya también intereses nacionales (Pakistán contra la India o Italia contra Alemania, por ejemplo).

⁵⁸ Los valores democráticos y las contradicciones que pueden arrastrar a nivel internacional si no se aplican con mesura y racionalidad son magistralmente expuestos por el Embajador canadiense, Allan Rock, ante las Naciones Unidas, quien al defender el proyecto del grupo “*United for Consensus*” frente al presentado por el G-4, declara lo siguiente: “...*Values like democracy. And accountability. And flexibility. And fairness. Values that do not favour a widened notion of two-tiered privileges in the world’s only institution of global reach and universal membership. In that context, Mr. President, the Council of 1945 must be seen as an anomaly to be accommodated, and not as a model to be emulated.*

Canada believes as a matter of principle that the accession of additional permanent members to the Security Council would not be in the best interests of this institution, and would not be in the long-term best interests of the overwhelming majority of its member states. It would betray the values that member states have developed over time. It would deny a fair and a flexible allocation of seats. It would diminish the accountability of the Council at a time when that virtue is most needed. It would deprive the world’s regions of a democratic and orderly way to determine for themselves their representation on this institution’s most significant body.

Now, speaking of democracy Mr. President, supporters of the resolution have suggested in debate that the process they propose is democratic. Mr. President, I know of no democracy in which a single election is sufficient to entitle the winner to remain in office in perpetuity. Indeed, had that option been available in Canada, I wouldn’t be here today”. Cfr. <http://www.globalpolicy.org/security/reform/statements/2005/0712canada.htm>.

⁵⁹ Esclarecedores son a este respecto las palabras del Embajador de los Estados Unidos, Shirin Pahir-Kheli, quien el 12 de julio de 2005, al explicar las razones por las que su país no consideraba oportuno votar en esos momentos la reforma del Consejo propuesta por el G-4, daba la primera razón con los términos siguientes: “*Let me be as clear as possible: The U.S. does not think any proposal for expand the Security Council –including one base on our ideas- should be voted at this stage... Let me share with you some of the reasons... First, moving to a vote on this, or any other resolution involving Security Council reform, is bound to be divisive at this stage. The Charter of the United Nations is designed in such a way that reform of the Security Council requires broad consensus. And that is as it should be. We do not yet know the actual numbers of countries that may vote for this resolution. But we do know that world opinion is still highly divided on this issue. While there is in our view broad consensus regarding the need for Security Council expansion, major differences exist regarding what kind of expansion should occur. In addition to the proposal before us, the African Union has initiated actions to introduce its own resolution. Although the African Union resolution may contain a number of points in common with the resolution under consideration, there are differences, many of them significant...*”. Cfr. <http://www.globalpolicy.org/security/reform/statements/2005/0712us.htm>.

⁶⁰ Diálogo a pesar de que las posiciones entre el G-4 y el grupo “*United for Consensus*” parecen atrincherarse cada vez más. No sólo Italia ataca abiertamente al G-4, sino también Pakistán, como lo demuestran las palabras de su embajador ante las Naciones Unidas, Munir Akran, quien no parece estar con buen “talante” cuando señala lo siguiente: “...*During these months, the endeavour by the so-called Group of Four to secure support and*



Secretario General tendente a que la Asamblea General se pronunciara sobre la cuestión de la reforma del Consejo, eventualmente recurriendo al voto, antes de la Cumbre de septiembre⁶¹, no ha sido bien recibida ni por el grupo “*United for Consensus*” ni por el grupo de la Unión Africana, esta última solicitando más tiempo para las negociaciones. Ya se sabe que el Secretario General ha señalado en varias ocasiones que una reforma de las Naciones Unidas sin tocar el Consejo sería incompleta. Esta opinión, que es cierta, no debe sin embargo elevarse a las alturas, ya que la espinosa cuestión de la reforma del Consejo no debería olvidar la importancia de otros aspectos muy importantes de la reforma de las Naciones Unidas.

4. El Consejo Económico y Social (ECOSOC)

La Carta de las Naciones Unidas confiere, como es sabido, al ECOSOC importantes funciones siempre relacionadas con la *coordinación* de los ámbitos económico y social (Capítulo X). No se le otorga pues desde el punto de vista material competencias normativas ni ejecutivas sino sólo unas funciones de recomendación y de diálogo sobre esas cuestiones. Y es que a partir del momento en que la propia Carta recoge en su artículo 57 la posibilidad de crear “instituciones especializadas” con “amplias atribuciones internacionales definidas en sus estatutos” precisamente en los ámbitos económico, social, cultural, etc., el ECOSOC iría poco a poco quedando relegado en el limbo de los justos, vegetando con más pena que gloria dentro del sistema onusiano. Es obvio que organizaciones como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial o la más reciente Organización Mundial del Comercio (antes lo haría el GATT), organización de ámbito universal pero que no es una institución especializada de la ONU, han quitado cualquier atisbo de protagonismo a este órgano, de forma que como señala el Grupo de Alto Nivel “... hace mucho tiempo que la adopción de decisiones sobre cuestiones económicas internacionales, particularmente en los campos de la financiación y el comercio, ha salido del ámbito de las Naciones Unidas y no ha de volver por mucha reforma institucional que se introduzca...”⁶². Es más, el Grupo va más allá al señalar que no sería realista tratar de que el ECOSOC se convirtiera en centro de adopción de decisiones en estas materias⁶³, opinión que compartimos plenamente, ya que si se diera esa posibilidad habría que reformar de arriba abajo todo el Capítulo IX. Es obvio que ni la evolución ha ido por ahí⁶⁴ ni ahora sería oportuno plantear esa tesis en los tiempos que corren. Es más, las instituciones comerciales y financieras internacionales tienen hoy en día, a pesar de las críticas de neoliberales que se lanzan contra ellas en algunos países que no dejan de recurrir a ellas, una sólida reputación, algo que no han conseguido los organismos estrictamente onusianos.

endorsement of their position has taken forms, which if practised in national elections, would be judged as unethical or worse. An outcome for Council reform achieved by such questionable means is unlikely to be sustainable or to strengthen the United Nations. We should adopt guidelines, within the UN reform process, to prevent the use of such means to twist the democratic will of free peoples and nations.

To add insult to injury, self-interest has been portrayed as altruism. The seekers of special privileges and power masquerade as the champions of the weak and disadvantaged – asserting that the special privileges they seek will make the Council more “representative” and neutralize the power of the present permanent members. History has witnessed many such who proclaimed that they came ‘to bury, not to praise Caesar’”. Cfr. pár. 2 y 3 en <http://www.globalpolicy.org/security/reform/statements/2005/0711pakistan.htm>.

⁶¹ Después el Secretario General ha informado que si no podría ser en septiembre al menos en diciembre.

⁶² Pár. 274.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Para un estudio sobre esa evolución y una eventual reforma del ECOSOC, cfr., por todos, Paniagua Redondo, R. (2001): *La reforma del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (1945-2000)*, Madrid, Marcial Pons, p. 202



Dicho esto, hay que resaltar que en una época caracterizada por claros elementos globalizadores, las Naciones Unidas, y por ende en estos ámbitos el ECOSOC, son el foro privilegiado, cuando no el único lugar, en el que se puedan debatir a nivel mundial cuestiones relacionadas con la paz, seguridad y desarrollo. Desde esta perspectiva, conviene apuntar que son conocidos los vínculos existentes entre estos tres elementos, de forma que no se puede analizarlos en abstracto e individualmente, sino que se debe hacer a nivel mundial. Para negociar y dialogar sobre estos aspectos, es obvio que las Naciones Unidas tienen un poder de convocatoria sin parangón tanto a nivel interestatal, sobre la base de la Asamblea General, como de la opinión pública internacional, cada vez más sensibilizada con estos temas⁶⁵. En realidad, este tema no es nuevo, pues en todo lo relacionado con la cooperación en las esferas económica y social, y más especialmente con las instituciones comerciales y financieras, la Asamblea General ya adoptó el 1 de julio de 1996 la Resolución 50/227 sobre las “Nuevas medidas para la reestructuración y la revitalización de las Naciones Unidas en las esferas económica y social”. El hecho de que el título de la Resolución recoja expresamente la expresión de “nuevas medidas” implica que ya se habían adoptado otras anteriormente, lo que revela que el tema no es nada nuevo⁶⁶. Dicho esto, sí que es cierto que esta Resolución ya insistía en sus párrafos, 84 y siguientes en la necesidad de una mayor cooperación entre las instituciones comerciales y financieras y sobre todo en la necesidad de reforzar la comunicación y la cooperación a nivel intergubernamental entre el OCESOC y las dichas instituciones. Por lo tanto, sobre esta cuestión tanto el Grupo del Alto Nivel como el Secretario General lo que hacen es plasmar en sus Informes una preocupación que databa ya de la década de los setenta como lo atestiguan, unos más y otros menos, los numerosos trabajos que se han venido publicando desde entonces en materia de desarrollo. Y es que ya el Informe de los países nórdicos de 1991 sugería a la hora de reformar el ECOSOC que se convirtiera en una especie de “foro de cooperación” para las diferentes esferas económicas y sociales y servir de guía para las actividades de las Naciones Unidas en materia de desarrollo⁶⁷.

Partiendo de estas premisas, pero sobre todo reconociendo que el ECOSOC debe ser un foro de cooperación, el Grupo de Alto Nivel recurre a tres estrategias para reforzar su papel⁶⁸. En primer lugar alude a que el ECOSOC pueda impartir una orientación normativa y analítica sobre las causas de las múltiples amenazas a las que la comunidad internacional tiene que hacer frente así como las relaciones que puede haber entre ellas. Con este objetivo se recomienda precisamente la creación de un “comité sobre los aspectos económicos y sociales de las amenazas contra la seguridad” con el fin de llevar a cabo investigaciones y lograr así una mejor comprensión de esas amenazas económicas y sociales a la paz, entre las que se cita expresamente al terrorismo y a la delincuencia organizada. Ni que decir tiene que la mención expresa de estas dos amenazas tiene un alto significado político en el contexto actual tal y como se plantea sobre todo la lucha contra el terrorismo, lo que implica además que se tenga que mejorar el intercambio de información entre el ECOSOC y el Consejo de Seguridad previsto ya en la Carta en su artículo 65, como hemos apuntado.

El otro elemento en el que se insiste es en el papel que hay que dar al ECOSOC en materia de desarrollo, previendo a este respecto una doble función: por un lado se trata de que

⁶⁵ A esto precisamente hace alusión el Informe del Grupo de Alto Nivel (pár. 275) y también el del Secretario General (pár. 172).

⁶⁶ A este respecto, ver esta evolución en Paniagua Redondo, *op. cit.*, pp. 95 y ss.

⁶⁷ A este respecto, cfr. *The United Nations in Development. Reform Issues in the Economic and Social Fields: A Nordic Perspective. Final Report by the Nordic UN Projects* Estocolmo, Almqvist Wiksell International, 1991, pp. 13-14 y 60.

⁶⁸ Cfr. pár. 276 y ss.



sirva de foro en el que se compare de forma abierta y transparente las contribuciones de los Estados a la consecución de los objetivos clave en esta materia; la segunda sería hacer de este órgano el foro habitual en el que participara al más alto nivel todos los componentes de lo que se denomina la comunidad de desarrollo (Estados y Organizaciones internacionales), de forma que se transformara en un “foro sobre cooperación para el desarrollo”⁶⁹. Para ello habría que dar a este órgano los medios para que cumpliera esta función con eficacia, lo que implica reemplazar sus actuales tareas administrativas y de coordinación de programas para que pueda ocuparse activamente de los temas que figuran en la Declaración del Milenio. Pero el tema del desarrollo es complejo. Por eso el Grupo señala que habría que establecer “un pequeño comité ejecutivo”, compuesto por miembros de los grupos regionales para orientar la labor de colaboración e interacción con otros órganos, fondos, programas y organismos de las Naciones Unidas, sin olvidar a las denominadas instituciones de Bretton Woods, es decir el FMI y el Banco Mundial.

Esta visión es también compartida por el Secretario General, aunque este se fija en algunos aspectos que pasa por alto el Grupo de Alto Nivel. Este es el caso de las ONG, sobre las que el Informe recuerda que el ECOSOC tiene ya previsto mantener consultas con ellas en materia de desarrollo⁷⁰. Pero donde el Secretario General hace más hincapié es en la necesidad de abordar los desafíos, las amenazas y las crisis en las esferas económica y social, así como la de vigilar y analizar sistemáticamente las dimensiones económicas y sociales de los conflictos. Respecto a los primeros, es evidente que la experiencia de las Naciones Unidas es importante, pero también es cierto que no siempre ha estado a la altura de las circunstancias. La hambruna que asoló Somalia en 1993, que estuvo en el origen de la Resolución 793 del Consejo de Seguridad, es un ejemplo entre otros muchos de lo tardíamente que se reaccionó. Ya hemos apuntado que ahora también se ha reprochado a la ONU su silencio en el caso del Níger, denunciado por alguna ONG. Por eso el Secretario General propone abordar esas crisis “a medida que se presenten y en el momento en que ocurran”⁷¹.

En cuanto a la necesidad de vigilar y abordar sistemáticamente las dimensiones económicas y sociales de los conflictos es algo de suma importancia, como se ha puesto de manifiesto en las crisis de los Balcanes a raíz del desmembramiento yugoslavo o recientemente en el caso de la guerra de Iraq, Haití, etc. sin olvidar muchos conflictos que se han desarrollado en el continente africano como el de Rwanda. Como medidas que propone el Secretario General en esta materia está la de establecer “grupos especiales de asesoramiento sobre países determinados”. Además, partiendo de la premisa de la magnitud y la dificultad de los trabajos de recuperación, reconstrucción y reconciliación⁷², el Secretario General avanza la idea de que el ECOSOC “debería institucionalizar su labor de gestión de las situaciones posteriores a los conflictos colaborando con la propuesta Comisión de Consolidación de la Paz”, aparte de reforzar sus vínculos con el Consejo de Seguridad⁷³. Inútil de señalar que estos planteamientos nos parecen sumamente acertados. Y es que debe existir una voluntad

⁶⁹ Cfr. pár. 277-278.

⁷⁰ Cfr. pár. 172 y art. 71 de la Carta. A nadie se le escapa el papel cada vez más relevante que juegan en esta materia las ONGs, por lo que la mención del Secretario General nos parece sumamente acertada.

⁷¹ Pár. 177.

⁷² Cuestión esta última indispensable como lo demuestran los casos de Kosovo y de Rwanda. Conviene resaltar que esta cuestión fue ya propuesta y analizada en el “Informe de la Comisión Internacional sobre intervención y soberanía de los Estados” de diciembre de 2001, Comisión que fue creada a iniciativa del ex-Ministro de Asuntos Exteriores de Canadá, Lloyd Axworthy. Para el texto del Informe, cfr. <http://www.iciss-ciise.gc.ca>, pp. 43 y ss.

⁷³ Pár. 178.



real de ayudar a consolidar una paz duradera promoviendo una adecuada gobernabilidad. Hay que restaurar la seguridad y el orden público, en colaboración con las autoridades locales a quienes hay que transferir poco a poco la responsabilidad y la autoridad de reconstrucción. Como ya se sabe, los países que acaban de sufrir un conflicto tienen necesidades especiales a las que hay que hacer frente, destacándose sobre todo los tres ámbitos siguientes: la seguridad, la justicia y el desarrollo económico.

Por último, el Grupo de Alto Nivel se centra en los dos últimos párrafos⁷⁴ en lo que denomina la necesidad de lograr una “coherencia normativa”. Y es que parte de la premisa de que las estrategias y medidas antes apuntadas son importantes para conseguir un funcionamiento mejor del ECOSOC, reconociendo al mismo tiempo que “la evolución histórica de la gestión del sistema multilateral ha limitado la capacidad del Consejo para ejercer influencia en la política internacional sobre comercio, finanzas e inversión. Por lo tanto se revela sumamente necesario un órgano que reúna a los países más importantes, desarrollados y en desarrollo, que funcione a nivel de autoridades nacionales para examinar adecuadamente “la concatenación esencial entre comercio, finanzas, medio ambiente, pandemias y desarrollo económico y social. Desde esta perspectiva, el Grupo de Alto Nivel reconoce que el G-8 tiene alguna de estas características, aunque insiste en que sería útil que hubiese un foro más amplio que congregara a autoridades de países desarrollados y en desarrollo, característica que no tiene, como se sabe, el G-8. A este respecto, la idea que da el Grupo es que se podría convertir lo que hoy se denomina el G-20 (Grupo de los Veinte), integrado por Ministros de Hacienda⁷⁵, en un grupo de líderes para dar coherencia e impulso a las políticas necesarias en esta materia, y a cuyas reuniones deberían asistir el Secretario General de las Naciones Unidas y el Presidente del ECOSOC.

Conviene apuntar que el Secretario General no va tan lejos en esta materia y parece desear que todo esto se quede en casa. Sí, reconoce que el ECOSOC debe funcionar con una “estructura nueva y más flexible”, pero no tiene la vista tan larga como la tiene el Grupo de Alto Nivel, ya que él se centra en que el Consejo lo que necesita es “un mecanismo intergubernamental eficaz, eficiente y representativo” para fomentar la participación en las instituciones comerciales y financieras. Es más, el Secretario General piensa que este objetivo se podría lograr ampliando su Mesa o creando un comité ejecutivo con una composición regional⁷⁶. En nuestra opinión, las propuestas del Secretario General no parece que sean suficientes en los tiempos que corren. Se niega a que las Naciones Unidas suelten lastre en esta materia, pero las nuevas tendencias no van por ahí, algo que debe comprender también Kofi Annan, sobre todo dada la historia del ECOSOC.

5. La Secretaría

La Secretaría ha sido un órgano contra el que se han lanzado diatribas desde distintos niveles y de diverso calado desde hace mucho tiempo sin que hayan tenido, por lo menos hasta el momento, los efectos deseados. Todo esto, a pesar de la importancia que se ha dado al Secretario General que está al frente de dicha Secretaría, cuya relevancia ha sido creciente con

⁷⁴ Pár. 280-281.

⁷⁵ La representación de este Grupo está fuera de toda duda, ya que comprende el 80% de la población mundial y el 90% de la actividad económica mundial.

⁷⁶ Pár. 180.



el paso del tiempo⁷⁷. No obstante, hay que reconocer que en los últimos tiempos esa relevancia parece haber ido más para mal que para bien, cosa que ha debilitado considerablemente a las Naciones Unidas. Y es que, como se sabe Kofi Annan llegó a disfrutar de un punto muy alto de prestigio hasta que la crisis de Iraq lo dejara bastante maltrecho, rematándolo el escándalo del programa “petróleo por alimentos”. Pero es que no sólo ha sido contaminado el Secretario General, sino toda la Secretaría. Compuesta por unos 6000 funcionarios, pensamos que tanto la comunidad internacional como la opinión pública tiene el derecho a exigir de estos funcionarios internacionales no sólo la eficacia debida, sino también una cierta ética en su comportamiento. Ya se sabe que no siempre este ha sido el caso.

Dicho esto, y como cabría esperar, los dos Informes objeto de estos comentarios lanzan una serie de propuestas de reforma. El lenguaje utilizado en uno y otro es distinto: mientras que el Informe del Grupo de Alto Nivel es claro y sencillo⁷⁸, el del Secretario General⁷⁹ recoge propuestas bastante más técnicas, se podría decir incluso tecnocráticas, que encuentran un cierto entusiasmo entre los que se recrean en el idioma onusiano, como consolidación de los mandatos, coherencia del sistema, etc. No obstante lo importante es que se prosiga y se profundice la reforma de la Secretaría, y en esto ambos Informes están de acuerdo.

Desde esta perspectiva, se parte de la premisa en estos Informes que para que las Naciones Unidas puedan ser eficaces, es necesario contar con una Secretaría profesional, eficaz y con la suficiente capacidad para estar a la altura de las funciones que tiene que desempeñar (mediación, organización y gestión de las operaciones de mantenimiento de la paz, apoyo al Consejo de Seguridad, desarme, apoyo para la celebración de elecciones, sanciones, etc.). Sin embargo, muchos de los funcionarios que trabajan en la Secretaría no cuentan con la formación suficiente ni con la experiencia sobre el terreno necesaria, siendo además difícil que adquieran estas cualidades⁸⁰. Si esto es así, las preguntas que conviene hacerse son las siguientes: ¿Quién les contrató? ¿Por qué se les contrató? ¿Por qué no han podido obtener esas capacidades una vez que estaban ya en la Secretaría?. No basta con decir, como hace el Secretario General⁸¹, que “para que las Naciones Unidas sean verdaderamente eficaces, la Secretaría debería ser objeto de una completa transformación”. Hay que decir las causas que han llevado a esta situación que pueden estar justificadas o no, pero no sólo hacer propuestas de transformación sin especificar por qué hay que transformarla. No basta sólo con señalar que cuando se “asignen mandatos a la Secretaría”, la Asamblea y el Consejo de Seguridad deben proporcionar los recursos necesarios para dichas tareas, ya que si este fuera el caso, no debería asumirlas, o denunciar públicamente la situación. Es más, se podría incluso pensar en la dimisión del Secretario General, cosa que nunca ha ocurrido. Es obvio que hay que proporcionar los recursos necesarios para que la Secretaría pueda cumplir sus funciones, pero también hay que rendir cuentas. Por parte de los Estados, es evidente que deben asumir los compromisos previstos en los artículos 100-101 de la Carta. Por lo tanto más recursos, buena gestión y eficacia, y rendir cuentas son los tres elementos básicos recomendados por el Grupo de Alto Nivel, a los que añade uno concreto: “que se proceda por una sola vez a la revisión y la sustitución de personal, incluso mediante la jubilación

⁷⁷ Hasta tal punto se ha personalizado la Secretaría en su Secretario General, que cuando las Naciones Unidas recibieron recientemente el Premio Nobel de la Paz, se atribuyó mediáticamente el premio al propio Secretario General.

⁷⁸ Pár. 295-296.

⁷⁹ Pár. 184-192.

⁸⁰ Pár. 295 del Informe del Grupo de Alto Nivel.

⁸¹ Pár. 185.



anticipada”⁸² y que se creen de inmediato 60 nuevos puestos para incrementar la capacidad de la Secretaría. Obviamente, los Estados miembros deberán pasar por caja para pagar la buena relación coste-eficacia que se pretende con estas medidas⁸³.

El Secretario General comparte estas ideas, pero a la hora de fijar objetivos y proponer medidas concretas, de forma que estas sean creíbles y realistas, su lenguaje es oscuro, abstracto e incluso se puede decir algo contradictorio. Parece como si las Naciones Unidas formaran parte de otra galaxia, algo que parece estar inherente en el actual Secretario General, a pesar de que el personal de las Naciones Unidas, y por tanto de su Secretaría, pretenden estar al servicio de una sociedad a la que dan lecciones sin realmente conocerla muy bien. Así pues, para el Secretario General, ese personal de las Naciones Unidas debe: “a) estar a la altura de los nuevos desafíos sustantivos del siglo XXI; b) disponer de facultades para gestionar operaciones complejas en el plano mundial; y c) estar obligado a rendir cuentas”⁸⁴.

Los párrafos siguientes están dedicados en teoría a completar y especificar el alcance de esas tres facetas pero no lo hace bien, dejando muchas cosas en el aire. Desde esta perspectiva, no se puede pretender “estar a la altura de los nuevos desafíos sustantivos del siglo XXI” proponiendo sólo crear una oficina de apoyo a la consolidación de la paz y fortalecer lo que él señala como “mi función de buenos oficios”, la democracia y el estado de derecho. No se sabe si el Secretario General está pensando en su misión en Iraq... Tampoco pensamos que sea muy relevante para esos nuevos desafíos, designar un Asesor Científico del Secretario General (todavía uno más) para que preste

[...] asesoramiento científico de carácter estratégico y con visión de futuro sobre asuntos normativos movilizándolo conocimientos de expertos en disciplinas científicas y tecnológicas dentro del sistema de las Naciones Unidas y en la comunidad científica y académica general⁸⁵.

Menos retórica, Señor Secretario, pues con esos mimbres no resuelve usted “los desafíos sustantivos del siglo XXI”.

Respecto a la cuestión de disponer de facultades para gestionar “operaciones complejas” (¿qué se entiende por operaciones complejas?), el Secretario General responde que ha decidido crear un mecanismo decisorio en forma de gabinete (con mayor poder ejecutivo que el actual Grupo Superior de Gestión) para mejorar las políticas y la gestión..., mecanismo que contará con el apoyo de una pequeña secretaría de gabinete, etc. Y con esto prevé poder garantizar un proceso de adopción de decisiones más centrado, ordenado y responsable⁸⁶. Pues no, eso no es suficiente, aunque de utilidad, señala el Informe, aunque a lo mejor no es ni útil ni necesario. Por eso el Secretario General pide que se le dé una especie de carta blanca para ajustar la plantilla cuando sea necesario y sin estar sometido a restricciones injustificadas. No obstante, ¿quién califica esas restricciones injustificadas?. Por último, lo de rendir cuentas es obvio, por lo que no vale hacer ningún comentario salvo este: que se asuman

⁸² El Grupo de Alto Nivel no especifica si la jubilación anticipada sería sólo voluntaria o no. Y es que si se habla de renovar el funcionariado para hacer de la Secretaría un órgano más eficaz, porque muchos no están preparados ni se les puede preparar, habría que pensar incluso en una jubilación obligatoria. Conviene apuntar sin embargo que el Secretario General no va tan lejos. Como ya hemos apuntado también habla de eficacia, de que “la Secretaría debería ser objeto de una completa transformación”, pero sólo pide en esta materia que se le “confiera la autoridad y los recursos necesarios para llevar a cabo una mínima serie de retiros voluntarios, a fin de renovar el personal y adaptarlo a las necesidades actuales”. Pág. 190.

⁸³ Pág. 296.

⁸⁴ Pág. 188.

⁸⁵ Pág. 189.

⁸⁶ Pág. 191.



en casos de corrupción, mala gestión o abusos de poder las responsabilidades pertinentes, algo que no suele conocerse muy bien en algunos ámbitos onusianos.

No queremos concluir este apartado sin mencionar lo siguiente. Ya hemos hecho alusión a la relevancia internacional del Secretario General de las Naciones Unidas. El segundo mandato del actual Secretario, Kofi Annan, concluye el 31 de diciembre de 2006, lo que implica que para esa fecha debe estar designado su sucesor de conformidad con lo previsto en el artículo 97 de la Carta. Aunque no está especificado en la Carta, la designación del Secretario General se lleva a cabo según la práctica, siguiendo un sistema de rotación de los grupos regionales, en virtud de lo que se denomina “distribución geográfica equitativa”⁸⁷. La rotación recae ahora sobre Asia, que no ha tenido Secretario General desde 1971. El problema es que hasta ahora no se ha logrado encontrar un candidato para suceder a Kofi Annan. Las nuevas conjeturas se centran en Tailandia y se dirigen tanto hacia su Primer Ministro como hacia su Ministro de Asuntos Exteriores, que no gozan por otro lado de mucho prestigio en Nueva York. En esta materia, hay dos factores importantes para designar un sucesor: el apoyo de los Estados Unidos (Kofi Annan ha sido Secretario General por este país) y la insistencia o no de los países asiáticos en mantener su turno. Si esto último ocurriera no podría ser chino: ni de la República Popular, porque la *tradicción* excluye de este cargo a los nacionales de los miembros permanentes, ni de Taiwán, que también existe, pero que no es miembro de las Naciones Unidas⁸⁸, lo que no deja de ser una sinrazón, al margen del problema político que exista en las dos Chinas. Si a esto añadimos que la India y Japón están más interesados en obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad, no queda pues mucho margen de consenso a causa de las rivalidades ya conocidas en esta región. Hechas estas elucubraciones, hay que reconocer que el papel del Secretario General es clave para un buen funcionamiento de la Organización y la oportunidad que se abre en 2006 con la sucesión de Kofi Annan no se debería desaprovechar en estos momentos.

6. Una nueva Comisión: la Comisión de Consolidación de la Paz. Planteamiento actual y laguna institucional

6.1. Aspectos generales en torno a esta Comisión

El tema central del informe del Grupo de Alto Nivel es la seguridad internacional entendida en un sentido amplio. La *paz* va más allá de la ausencia de guerra, implica la búsqueda positiva de aspectos sociales, humanitarios y económicos⁸⁹, como subraya el Secretario

⁸⁷ De los 7 Secretarios Generales que ha habido en la historia de las Naciones Unidas, 3 han pertenecido al grupo de Europa Occidental (el noruego Trygve Lie, el sueco Dag Hammarskjöld y el austriaco Kurt Waldheim), 1 al grupo de América Latina y Caribe (el peruano Javier Pérez de Cuellar), 1 al grupo de Asia (el birmano U. Thant) y 2 a África (el egipcio Boutros Ghali y el actual Secretario General Kofi Annan, de Ghana).

⁸⁸ Que Taiwán no sea miembro de las Naciones Unidas, a pesar de sus reiteradas solicitudes, es una aberración hoy en día. ¿Quién puede explicar con argumentos razonables que un país que es la decimoséptima economía del mundo, la decimoquinta a nivel comercial, con una población mayor que la que tienen 140 Estados miembros de la ONU, que proporciona una importante ayuda humanitaria en zonas de conflicto en caso de catástrofes naturales, no pueda ser miembro de las Naciones Unidas? Este hecho, objetivo y claro como es, revela muy bien la clase de Naciones Unidas que tenemos. Podía haber dos Alemanias, puede haber ahora dos Coreas, pero no puede haber dos Chinas... Así es el Derecho Internacional...

⁸⁹ Cfr. SC/6781, sesión 4087 de 10 de enero 2000, donde el Secretario General anunció *una nueva agenda de trabajo y un nuevo papel decisivo del Consejo de Seguridad en la batalla por conseguir la paz*.



secundando a grandes rasgos el documento *Agenda para la Paz*⁹⁰. El vínculo entre seguridad, libertad y desarrollo y la importancia de atender a estos extremos al promover una paz duradera son hechos que siempre deben estar presentes en todas las operaciones de paz de las Naciones Unidas. Por definición, las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas entrañan tres actividades principales: prevención de conflictos y establecimiento de la paz (*preventive diplomacy, peace-making*), mantenimiento de la paz (*peace-keeping*) y consolidación de la paz (*peacebuilding*).

La consolidación de la paz comprende “*action to identify and support structures which will tend to strengthen and solidify peace in order to avoid a relapse into conflict*”⁹¹. Se refiere a las actividades realizadas al final del conflicto para restablecer las bases de la paz y ofrecer los instrumentos para construir sobre ellas algo más que la mera ausencia de la guerra. Sin embargo, los hechos demuestran que la mitad de los países que salen de una guerra vuelven a caer en la violencia en un plazo de menos de cinco años⁹² y que a pesar de las buenas intenciones y algunos loables resultados como el caso de Timor, en general las operaciones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas no consiguieron frenar la violencia ni impedir genocidios y violaciones masivas de los derechos humanos (recuérdese las acciones del Congo, Chipre, Somalia, Ruanda, Angola, Srebrenica en Bosnia Herzegovina, Haití...) ⁹³. Hay que tener en cuenta que estas operaciones no se desplegaron en situaciones posteriores a los conflictos con el fin de ayudar a la reconstrucción del país, sino que trataron de cerrarlos, de alcanzar el cese del fuego y la firma de un acuerdo de paz. Sin embargo, sus mandatos carecían de competencias para velar por el cumplimiento de dichos acuerdos. Las causas que explican sus escasos resultados ya lo expusimos en su momento⁹⁴, pero conviene recordar que junto a la voluntad política, las operaciones de paz requieren de presupuesto e infraestructuras para asegurar a largo plazo la consolidación de la paz. Desde distintos foros se reclaman que el Consejo de Seguridad establezca *mandatos claros, convincentes y viables*, dotados con los recursos necesarios⁹⁵.

La mayoría de las situaciones posteriores a un conflicto tienen lo que podría denominarse un vacío en lo que respecta al Estado de derecho. La consolidación de la paz incluye, entre otras cosas, la reinserción y rehabilitación de los excombatientes en la sociedad civil, el fortalecimiento del imperio de la ley (por ejemplo, mediante el adiestramiento y la reestructuración de la policía local y la reforma judicial y penal); el fortalecimiento del respeto de los derechos humanos mediante la vigilancia, la educación y la investigación de los atropellos pasados y presentes; la prestación de asistencia técnica para el desarrollo democrático (incluida la asistencia electoral y el apoyo a la libertad de prensa); y la promoción del empleo de técnicas de solución de conflictos y reconciliación⁹⁶. Consiste, en

⁹⁰ Cfr. Doc. A/47/277 - S/24111, de 17 de junio de 1992, informe del entonces Secretario General BOUTROS-GHALI.

⁹¹ Cfr. Doc. A/47/277 - S/24111, párr. 21, *Agenda para la Paz*.

⁹² Cfr. Doc. A/59/2005, de 21 de marzo de 2005, informe del Secretario General, párr. 114.

⁹³ Cfr. O’Neil, J. T. y Ress, N. (2005): *United Nations Peacekeeping in the Post-Cold War Era*, Routledge, London, pp. 46-191.

⁹⁴ Cfr. López-Jacoiste, *op.cit.*, pp. 145 y ss.

⁹⁵ Cfr. Doc. A/55/305-S/2000/809, de 21 de agosto de 2001, párr. 56, sobre el amplio examen de la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos, más conocido como informe *Brahimi*.

⁹⁶ Cfr. Doc. A/55/305-S/2000/809, de 21 de agosto de 2001, párr. 13, informe *Brahimi*. Sobre la aplicación y desarrollo posterior del informe *Brahimi*, cfr. Gray, C., “Peacekeeping after the Brahimi Report: Is there a Crisis of Credibility for the UN?”, en *Journal of Conflict and Security Law*, 2001, vol. 6, nº 2, pp. 267-288; White, N.D. (2001): “Commentary on the Report of the Panel on United Nations Peace Operations (The Brahimi Report)”, en *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 6, nº 1, pp. 127-146.



definitiva, en establecer instituciones públicas eficaces que puedan establecer un marco de consenso para gobernar en un Estado de derecho⁹⁷.

Por todo ello, el reto de las Naciones Unidas para el siglo XXI es grande y consiste en construir un aparato dotado con los medios necesarios para asegurar la transición de los conflictos a la paz, al desarrollo y su reconstrucción e impedir que se repita la violencia. La dificultad radica en como conseguir la eficacia de las operaciones de consolidación de la paz a largo plazo en todos los Estados necesitados de esta ayuda, abarcando todas las facetas de la reconstrucción. El reto es aún mayor si se tiene en cuenta una laguna institucional básica⁹⁸, puesto que *no hay componente en el sistema de las Naciones Unidas expresamente destinado a evitar el colapso de un Estado y que éste se precipite hacia la guerra ni para prestar asistencia en los países en su transición de la guerra a la paz*⁹⁹.

Desde hace años, el Consejo de Seguridad y el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas han reconocido la importancia de la consolidación de la paz como parte integrante del éxito de las operaciones de mantenimiento de la paz y la existencia de esta laguna institucional. A este respecto, el 29 de diciembre de 1998 el Consejo de Seguridad adoptó una declaración presidencial en la que alentó al Secretario General a que “estudiara la posibilidad de establecer estructuras para consolidar la paz después de los conflictos como parte de la labor que lleva a cabo el sistema de las Naciones Unidas para lograr una solución duradera y pacífica de los conflictos”¹⁰⁰.

6.2. La nueva Comisión de Consolidación de la Paz

Con el fin de reforzar la capacidad de las Naciones Unidas para imponer, mantener y consolidar la paz, los dos informes proponen reformas estructurales y subsanar esta importante laguna institucional¹⁰¹. Se propone un nuevo órgano intergubernamental, denominada Comisión de Consolidación de la Paz que tendría carácter consultivo y multidisciplinar, estaría dotado de mecanismos flexibles de trabajo y que funcionase en estrecha coordinación con los demás órganos e instituciones¹⁰².

Lo que se necesita –explicaba el Grupo de Alto Nivel– es un órgano intergubernamental único dedicado a la consolidación de la paz, facultado para ocuparse atentamente de los países en situación de riesgo y seguir la marcha de la situación allí, asegurar la acción concertada de donantes, organismos, programas e instituciones financieras y movilizar recursos financieros para una paz sostenible¹⁰³.

Esta nueva Comisión ha de llegar más allá de lo que normalmente se entiende como una operación de mantenimiento de la paz. Deberá ayudar a los “Estados de riesgo” –es decir, a los Estados que salen de un conflicto armado– a establecer las instituciones necesarias en un Estado de derecho, a formar capacidades de los servicios públicos, a sentar las bases de una

⁹⁷ Cfr. pár. 229, del Informe del Grupo de Alto Nivel.

⁹⁸ Cfr. pár. 114, del Informe del Secretario General, quien lo califica como *la mayor laguna en el mecanismo institucional*.

⁹⁹ Cfr. pár. 261, del Informe del Grupo de Alto Nivel.

¹⁰⁰ Cfr. Doc. S/PRST/1999/34, de 30 de noviembre de 1999, y sus comentarios en Kanninem, T. (2001): “Recent Initiatives by the Secretary General and the UN System in Strengthening Conflict Preventions Activities,” en *International Journal on Minority and Group Rights*, 8, pp. 39-43.

¹⁰¹ Cfr. pár. 221– 230, del Informe del Grupo de Alto Nivel.

¹⁰² Cfr. pár. 261– 269 , del Informe del Grupo de Alto Nivel y pár. 114-118 del Informe del Secretario General.

¹⁰³ Cfr. pár. 225, del Informe del Grupo de Alto Nivel.



sólida gestión fiscal, así como también a prestar apoyo a la actividad del sector privado en general. Evidentemente, se ha de contar con el consentimiento y cooperación del Estado de acuerdo con el artículo 2.7 de la Carta. En este sentido, se matiza que la “Comisión debería respaldar, y no tratar de reemplazar, una planificación eficaz a nivel de país para la recuperación y consolidación de la paz”¹⁰⁴. En consecuencia, la futura Comisión deberá trabajar en colaboración con las autoridades locales¹⁰⁵, para lo cual contará con una oficina de apoyo dentro de la Secretaría General¹⁰⁶. De esta forma se daría cumplimiento a las recomendaciones del informe Brahimi y se evitarían desajustes entre los mandatos del Consejo en sus operaciones de paz y los medios necesarios para llevar a cabo tales mandatos¹⁰⁷.

La creación de una Comisión de estas características es novedosa y compleja al mismo tiempo. Novedosa, en cuanto a su composición y mandato, pero sobre todo porque parece ser un órgano realista, al menos en su conceptualización, ya que parte de la experiencia de operaciones de paz y pretende superar las limitaciones de sus mandatos mediante la coordinación sucesiva de las diversas instituciones. Y altamente compleja, porque en la configuración de esos mandatos deberán integrarse aspectos de seguridad, financieros y humanitarios. En su conjunto, esta Comisión de Consolidación de la Paz ha sido muy bien acogida por la comunidad internacional¹⁰⁸. La Comisión Europea se ofrece a ayudar a la Comisión para la Consolidación de la Paz, ya que se considera capacitada para contribuir activamente a su creación gracias a su experiencia en materia de consolidación de la paz en países como Afganistán, Irak o Kosovo¹⁰⁹. Algunos Estados han presentado sus propuestas concretas de desarrollo. En particular, Dinamarca remitió al Consejo de Seguridad una propuesta más detallada¹¹⁰, que ha sido discutida por el Consejo en una sesión informal y que ha contado con la participación de más de veintiséis Estados invitados¹¹¹. Al cierre de la reunión su Presidente hizo una declaración institucional en la que se puede vislumbrar por dónde irán los debates de la próxima cumbre jefes de Estado y de Gobierno¹¹². Sin embargo, desde el sector doctrinal ya se han alzado algunas voces llamando a la coherencia¹¹³.

¹⁰⁴ Cfr. Doc. A/59/2005/Add. 2, de 23 de mayo de 2005, pár. 6 de la nota explicativa del Secretario General.

¹⁰⁵ Cfr. pár. 226, 265 e) y 267, del Informe del Grupo de Alto Nivel; pár. 137 y 205 del Informe del Secretario General; y Doc. A/59/2005/Add. 2, pár. 6, 18 y 28.

¹⁰⁶ Cfr. pár. 266–269, del Informe del Grupo de Alto Nivel y pár. 114 del Informe del Secretario General.

¹⁰⁷ Cfr. Doc. A/55/305–S/2000/809, de 21 de agosto de 2001, pár. 59-61, informe *Brahimi*.

¹⁰⁸ Cfr. Press Release SC/ 8395 de 26 de mayo de 2005.

¹⁰⁹ Cfr. IP/05/738, de 15 de junio de 2005, Bruselas, donde se comunica la estrategia de la Comisión Europea para la cumbre de las Naciones Unidas de septiembre de 2005, en http://europa.eu.int/comm/external_relations/un/index.htm

¹¹⁰ Cfr. Doc. S/2005/316, de 16 de mayo de 2005, Carta presentada por Dinamarca al Secretario General de ONU sobre la Comisión de Consolidación de la Paz, titulada *Elements for an annex to the outcome Document of the September Summit 2005*.

¹¹¹ Cfr. Doc. S/PV.5187, de 26 de mayo de 2005, debate del Consejo de Seguridad sobre el documento de trabajo presentado por Dinamarca que contó con la presencia de Australia, Chile, Costa de Marfil, Egipto, Ghana, Islandia, India, Indonesia, Luxemburgo, Malasia, Marruecos, Nueva Zelanda, Nigeria, Noruega, Pakistán, Perú, la República de Corea, Sierra Leona, Eslovaquia, Sudáfrica, Suecia, Suiza y Ucrania.

¹¹² Cfr. Doc. S/PRST/2005/20, de 26 de mayo de 2005.

¹¹³ Cfr. Zúñiga García-Falces, N.: “La Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas: un desafío a la coherencia”, *FRIDE* (Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior), en <http://www.fride.org>.



6.3. Naturaleza jurídica

El informe del Grupo de Alto Nivel deja abiertas muchas cuestiones de la Comisión de Consolidación de la Paz que deberán debatirse entre los Estados, acerca de qué tipo de funciones habrá de asumir, cuál será su composición y sus modalidades de trabajo, así como también su estatuto jurídico y su rango jerárquico en la estructura de la Organización.

A) Funciones

Las funciones de la Comisión de Consolidación de la Paz aún no están perfiladas en los informes. Se estima que serán de diversa índole y dirigidas todas ellas a garantizar la paz a largo plazo. A juicio del Grupo de Alto Nivel sus

[...]funciones básicas deberían consistir en constatar qué Estados se encuentran en graves dificultades y corren el riesgo de un colapso, organizar, en forma proactiva y en asociación con el gobierno del país, la asistencia para impedir que el proceso avance más, ayudar en la planificación para la transición entre el conflicto y la consolidación de la paz después del conflicto y, en particular, coordinar y mantener la labor de la comunidad internacional en la consolidación de la paz después del conflicto durante el período que sea necesario¹¹⁴.

Con estas palabras pudiera parecer que la Comisión asumiría facultades de alerta temprana y de acción preventiva, pero no es el caso. El Secretario explica claramente que no sería adecuado atribuirle esta función, puesto que ya existen otros mecanismos de acción preventiva¹¹⁵. De ahí que las palabras del Grupo se deban interpretar en el contexto de que la reconstrucción sostenible de la paz a largo plazo constituye la mejor prevención¹¹⁶.

En los dos informes se reconoce que la futura Comisión habrá de “formular y promover estrategias completas para la consolidación de la paz tanto en términos generales como en situaciones concretas”¹¹⁷. Y para ello se deberán definir prioridades generales basadas en la experiencia sobre el terreno, y estudiar los modos de asegurarse que toda la comunidad apoye el proceso de reconciliación. Ahora bien, para poder proponer las prioridades generales y asegurarse de que corresponden a la realidad la Comisión deberá investigar la situación concreta de cada país o acceder a esa información a través de la Oficina del Alto Comisionado y su propia oficina de apoyo. Obviamente, la mera formulación de estrategias no basta. Es necesario implantarlas e idear un plan de seguimiento de las operaciones que se desarrollen en cada país, prever la revisión periódica de los programas de rehabilitación y de desarrollo, analizar la adecuación de los objetivos programáticos a los fines que se persiguen a medida que se vaya avanzando en el proceso de consolidación de la paz, así como su conversión del corto al medio plazo. Por ello, la propuesta danesa señalaba la conveniencia de crear un comité encargado específicamente de estas tareas que estuviese dotado con un amplio margen de discrecionalidad para determinar sus propios mecanismos de trabajo, el tipo de reuniones, su periodicidad y la información necesaria para el seguimiento en cada caso¹¹⁸.

¹¹⁴ Cfr. pár. 264 y Anexo I, recomendación 84, del Informe del Grupo de Alto Nivel.

¹¹⁵ Cfr. pár. 114 y punto 17 del Informe del Secretario General.

¹¹⁶ Cfr. Doc. A/59/2005/Add. 2, de 23 de mayo de 2005, pár. 16.

¹¹⁷ Cfr. pár. 6 y 115 del Informe del Secretario General.

¹¹⁸ Cfr. Doc. S/2005/316, punto 2 y 6, de 16 de mayo de 2005, Carta dirigida al Secretario General por la Representante Permanente de Dinamarca ante las Naciones Unidas.



Por otra parte se espera que la Comisión de Consolidación de la Paz asuma la coordinación y la cohesión interna de los diferentes órganos involucrados en la reconstrucción, como son el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, la Asamblea General, el Alto Comisionado y el nuevo Consejo de Derechos Humanos. Además, en su acción externa deberá trabajar estrechamente con los agentes civiles y el sector privado para la rehabilitación de las infraestructuras y una transformación total del contexto posbélico y deberá contar con la participación de las distintas instituciones gubernamentales y no gubernamentales dedicadas al servicio de la paz¹¹⁹. En el contexto de esta coordinación se espera que la Comisión de Consolidación de la Paz sea un foro adecuado para el diálogo

donde los principales donantes bilaterales, los países que aportan contingentes, los agentes y organizaciones regionales pertinentes, las instituciones financieras internacionales y el gobierno nacional o de transición del país interesado puedan compartir información acerca de sus respectivas estrategias de recuperación¹²⁰.

De esta forma se evitan desajustes y se favorece la coordinación interna entre el Consejo de Seguridad y la Comisión de Consolidación de la paz para que el primero mantenga en proyecto la resolución que prevea el despliegue de un número elevado de contingentes en una nueva operación hasta que la Comisión confirme que cuenta con todos los recursos necesarios. Junto a la captación de los recursos financieros, la Comisión debería atraer y mantener la suficiente voluntad política y atención mediática para garantizar la sostenibilidad del esfuerzo de la comunidad internacional.

B) Composición y miembros

Lo ambicioso del objetivo reclama una Comisión ágil, consultiva¹²¹ y multidisciplinar, que cuente con expertos en la materia y que comprenda tanto a representantes de los Estados como de las organizaciones financieras internacionales¹²² y representantes de los Estados afectados. Por ello, el Secretario aboga por una Comisión con distintas formaciones, una de composición básica y otra variable, según el país donde se deba trabajar¹²³. El Grupo de Alto Nivel sugería que la Comisión debiera contar con “un número razonablemente reducido de miembros”¹²⁴, mientras que el Secretario puntualizaba que los 15 o 20 miembros deberían gozar de profundo conocimiento de las cuestiones en juego¹²⁵. En cuanto a su composición básica la Comisión contaría con “un subconjunto de miembros del Consejo de Seguridad, un número similar de miembros del Consejo Económico y Social, los principales países que aportan contingentes, y los principales donantes a un fondo permanente para la consolidación de la paz”¹²⁶. Cuando se tratasen operaciones de consolidación de la paz en un determinado

¹¹⁹ Cfr. pár. 267 del Informe del Secretario General. Cfr. Wallenstein, P. (2005): “A UN Peacebuilding Commission: What Could be its Core Functions?”, en *FRIDE*.

¹²⁰ Cfr. Doc. A/59/2005, de 21 de marzo de 2005, pár. 115.

¹²¹ Cfr. Doc. A/59/2005/Add. 2, de 23 de mayo de 2005, pár. 13 y 30, y Doc. S/2005/316, de 16 de mayo de 2005, punto 5, de la Carta presentada por Dinamarca al Secretario General de ONU sobre la Comisión de Consolidación de la Paz.

¹²² Cfr. Doc. A/59/2005/Add. 2, de 23 de mayo de 2005, pár. 31. Así por ejemplo, China comparte la propuesta del Secretario al afirmar que *the Commission is largely an advisory body without early warning or monitoring function*. Cfr. <http://www.china-un.ch/eng/xwdt/t200470.htm>

¹²³ Cfr. pár. 117 del Informe del Secretario General y Doc. A/59/2005/Add. 2, de 23 de mayo de 2005, pár. 27, 28 y 29.

¹²⁴ Cfr. Anexo I, recomendación 84 a) del Informe del Grupo de Alto Nivel.

¹²⁵ Cfr. Doc. A/59/2005/Add. 2, de 23 de mayo de 2005, pár. 27.

¹²⁶ Cfr. pár. 117 del Informe del Secretario General.



país, la Comisión debería contar además “con la participación de las autoridades nacionales o de transición, los agentes y organizaciones regionales pertinentes, los países que aportasen contingentes, en caso de haberlos, y los principales donantes al país en cuestión”¹²⁷.

Los Estados están de acuerdo con estos planteamientos generales, aunque existen divergencias en cuanto a su concreción¹²⁸. Respecto a su organización interna se comparte la propuesta de que la Comisión ha de trabajar “en distintas configuraciones según se deban examinar cuestiones generales de política o cuestiones concretas por países”¹²⁹. En ambas formaciones deberán estar igualmente presentes las instituciones financieras y las organizaciones regionales. En particular se invita al Director Gerente del Fondo Monetario Internacional y al Presidente del Banco Mundial a formar parte de la Comisan y, cuando proceda, también a los jefes de los bancos regionales de desarrollo¹³⁰. De hecho, el presidente del Banco Mundial, James D. Wolfensohn, asumió el compromiso de cooperar con la futura Comisión de Consolidación de la Paz durante la sesión informal del Consejo de Seguridad¹³¹. En cuanto a su composición básica, Dinamarca considera que los miembros permanentes del Consejo de Seguridad deberían formar parte de la Comisión junto con cinco Estados miembros del Consejo Económico y Social, los cinco Estados que más contribuyen al presupuesto general y los cinco Estados que aportan más contingentes¹³². De esta forma se garantizaría el equilibrio entre los aspectos económicos, sociales y militares de la reconstrucción. Por extraño que parezca esta composición no gusta a los Estados Unidos quien considera que los aspectos militares de la reconstrucción quedarían igualmente garantizados aunque sólo se contase con tres de los Estados que aportan el mayor número de contingentes. En cambio, considera indispensable la presencia del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, además, de un representante del Secretario General que serviría de enlace entre la Comisión, la Oficina de Apoyo y los demás órganos¹³³. Conviene resaltar, no obstante, que este representante no asumiría la presidencia de la Comisión, sino que el Presidente debería ser elegido por el Consejo de Seguridad entre los 20 miembros de la Comisión por un período de un año como mínimo¹³⁴. Hasta el momento no se han especificado los criterios concretos ni la autoridad competente para la elección de los miembros de la Comisión, aunque parece aceptarse que el mandato será de dos años renovables¹³⁵.

Estos planteamientos merecen una reflexión práctica matizada. Según la propuesta danesa serían los miembros permanentes del Consejo de Seguridad quienes formarían ese subgrupo de miembros del Consejo que compondrían la Comisión, tal y como señalaba el Secretario, junto con los demás Estados que más contribuyen a la Organización, financiera y militarmente. Ahora bien, hay que tener presente que los Estados que más contribuyen al

¹²⁷ *Ibid.*, pág. 117.

¹²⁸ Cfr. Doc. S/PV.5187, de 26 de mayo de 2005.

¹²⁹ Cfr. Anexo I, recomendación 84 del Informe del Grupo de Alto Nivel.

¹³⁰ Cfr. *Ibid.*, pág. 264 f) y Anexo I, recomendación 84.

¹³¹ Cfr. Doc. S/PV.5187, de 26 de mayo de 2005, pp. 7-9.

¹³² Cfr. Doc. S/2005/316, de 16 de mayo de 2005, punto 6, de la Carta dirigida al Secretario General por la Representante Permanente de Dinamarca ante las Naciones Unidas.

¹³³ Cfr. *Reform Priority No. 3: Creation of a Peacebuilding Commission*, del Departamento de Estado de los Estados Unidos, en <http://www.state.gov/p/us/rm/2005/49900.htm>

¹³⁴ Cfr. pág. 265 c) y Anexo I, recomendación 84, del Informe del Grupo de Alto Nivel.

¹³⁵ Cfr. Doc. S/2005/316, de 16 de mayo de 2005, punto 6, de la Carta dirigida al Secretario General por la Representante Permanente de Dinamarca ante las Naciones Unidas.



presupuesto general de las Naciones Unidas¹³⁶ y los Estados que más contingentes aportan son precisamente los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Si prospera esta fórmula será inevitable una “acumulación de cargos” y, en consecuencia, un excesivo monopolio político y de control. En este sentido son comprensibles las reacciones críticas del G-77 ante estas propuestas¹³⁷, que llevaron al Secretario a subrayar que la Comisión no tendría funciones preventivas o de alerta temprana, sino que su asesoramiento y coordinación se ceñiría a las situaciones posteriores a un conflicto¹³⁸. Además, el Secretario subraya que para asegurar la objetividad de las consultas se prevé una estructura paritaria de miembros del Consejo de Seguridad y del Consejo Económico y Social. Esta pretendida paridad alcanzaría su fin si se definiera un criterio claro para la elección de los miembros del Consejo Económico y Social que formarán la futura Comisión. Incluso se ha planteado que los miembros de la Comisión fuesen particulares designados por sus respectivos Gobiernos, pero no representantes de los Gobiernos, como en el caso de los Comisionados de la Comisión de las Naciones Unidas de Vigilancia, Verificación e Inspección (UNMOVIC). Según el representante de la India cabría una interpretación implícita de la propuesta del Secretario que amparase esta designación¹³⁹.

Del conjunto de estas notas se desprende que aún quedan muchos aspectos por definir y que todavía no existen fórmulas adecuadas para garantizar la imparcialidad y objetividad de la Comisión y evitar trasladar el lastre del doble rasero del Consejo a la nueva Comisión¹⁴⁰. De lo contrario, será difícil convencer a los países del hemisferio sur que la Comisión de Consolidación de la Paz no es un instrumento más al servicio de las grandes potencias¹⁴¹.

C) Modalidades y mecanismos de trabajo

Como se ha señalado, la Comisión actuaría bajo distintas formaciones según deba examinar “cuestiones generales de política o cuestiones concretas por países”¹⁴². La diferencia entre ambas formaciones sería la composición de sus miembros y los asuntos a tratar. Sin embargo, no existen diferencias en cuanto a sus métodos de trabajo que adquieren un enfoque multiusos y de carácter horizontal. Esta Comisión está concebida como un órgano consultivo y de apoyo de los demás, que no ha de modificar las prerrogativas oficiales de los principales órganos de las Naciones Unidas¹⁴³. Por ello, deberá presentar sus informes en forma sucesiva al Consejo de Seguridad y al Consejo Económico y Social, según el estado en que se encuentre cada caso concreto. Mientras el Consejo de Seguridad retenga en su orden del día la situación de un determinado país, la labor de la Comisión de Consolidación de la Paz tendría

¹³⁶ Cfr. Doc. A/RES/58/1 B de 3 de marzo de 2004, donde se establecen las aportaciones estatales (%) al presupuesto general de la ONU para el bienio 2004-06 : Estados Unidos: 22.00; Japón:19.47; Alemania: 8.66; el Reino Unido: 6.13; Francia: 6.03 y China: 2.

¹³⁷ Cfr. Fearon, J. D. (2005): *Comments on a More Secure World: Our Shared Responsibility, Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges, and Change*, Department of Political Science, Stanford University. Working Paper prepared for a Workshop at the Yale Center for the Study of Globalization, p.18, en <http://www.stanford.edu>.

¹³⁸ Cfr. Fassbender, B.: “UN-Reform und kollektive Sicherheit. Der Bericht des ‘UN High-level Panel on Threats, Challenges and Change’ vom Dezember 2004 und die Empfehlungen des UN-Generalsekretärs vom März 2005”, *Heinrich Böll Foundation*, nº 17 (abril 2005), p. 23.

¹³⁹ Cfr. Doc. S/PV.5187, de 26 de mayo de 2005, p. 32.

¹⁴⁰ Cfr. Zúñiga García-Falces, *op. cit.*, p. 3.

¹⁴¹ Cfr. Dubey, M. (2005): “*Comments on the Report of the High-Level Panel*” en Yale Center for the Study of Globalization, pp. 55 y 64.

¹⁴² Cfr. Anexo I, recomendación 84, del Informe del Grupo de Alto Nivel.

¹⁴³ Cfr. Doc. A/59/2005/Add. 2, de 23 de mayo de 2005, pár. 26.



que mantenerse dentro del ámbito del Consejo. Cuando el asunto salga del Consejo, la Comisión trabajaría al servicio del Consejo Económico y Social. De ahí que ambos órganos – como explica el Secretario en su nota– “deberían trabajar de consuno para determinar las modalidades de la transición del uno al otro”¹⁴⁴. Este planteamiento es razonable en teoría. Sin embargo, en la práctica pudiera haber problemas de coordinación y duplicidades. Se necesitaría establecer criterios concretos para este traspaso de competencias. Lo señalado en la nota, *mientras se retenga en el orden del día del Consejo*, es un criterio altamente incierto y susceptible de muy diversas interpretaciones. El hecho de que un asunto conste en la agenda de trabajo del Consejo no significa que realmente sea objeto de su atención. Es más, la situación de un país puede permanecer en el orden del día del Consejo de Seguridad durante varios años antes de ser eliminado sobre la base del procedimiento de no objeción. La mera retención de un asunto en la agenda de trabajo no puede ser considerada como el ejercicio efectivo de su función, sino que éste ha de comportar la adopción de medidas o al menos cierta actividad. En términos semejantes, se plantea la aplicación del artículo 12 de la Carta, relativo a la subordinación de la Asamblea al Consejo de Seguridad. Pues bien, de la práctica se desprende que sólo existe la subordinación de la Asamblea al Consejo y, por tanto, su falta de competencia sobre un determinado asunto, cuando el Consejo esté desempeñando exactamente en ese momento sus funciones, es decir, cuando adopte medidas sobre el mismo¹⁴⁵. De todos modos, por razones de seguridad jurídica sería deseable que se formularan criterios claros para poder determinar cuando la reconstrucción de un país dejaría de depender del Consejo de Seguridad y pasaría al Consejo Económico y Social. De esta forma, la Comisión tendría certeza a quien deber dirigir sus informes y apoyo logístico. Esta transición podría comenzar en el momento en que el Consejo iniciase un examen del tamaño de la fuerza de una misión de mantenimiento de la paz¹⁴⁶.

Otra cuestión distinta es saber con qué instrumentos contará la Comisión para asegurarse que la comunidad internacional en su conjunto respalda las estrategias de reconstrucción y que las operaciones de consolidación de la paz cuentan con los recursos financieros y logísticos necesarios. Por una parte, se prevé una Oficina de Apoyo, adscrita a la Secretaría General, dotada con una triple función:

1) preparar las aportaciones sustantivas para las reuniones de la Comisión de Consolidación de la Paz, incluso reuniendo y analizando información presentada por sus miembros acerca de sus respectivas actividades y compromisos financieros en esta materia; 2) aportar contribuciones de alta calidad al proceso de planificación de las operaciones de mantenimiento de la paz, colaborando con los departamentos principales, las entidades de las Naciones Unidas sobre el terreno y otros; y 3) hacer el análisis de prácticas recomendadas e impartir la orientación normativa que proceda¹⁴⁷[...] A esta oficina le correspondería, en definitiva, recabar los apoyos y los instrumentos necesarios para consolidar el Estado de derecho¹⁴⁸.

¹⁴⁴ *Ibid.*, pág. 25.

¹⁴⁵ Cfr. la intervención de la Asamblea General con ocasión del asunto de Timor, en las resoluciones A/53/951, sobre las modalidades de consulta directa a los timorenses y la A/54/264 relativa a la financiación de las misiones especiales y la UNAMET en relación con la resolución 1264 (1999), de 15 de septiembre del Consejo de Seguridad. Sobre la situación de Namibia, en la resolución 539 (1983), del Consejo de Seguridad y la decisión 38/36, de 1 de diciembre de 1983, de la Asamblea General o la situación sobre Rodesia del Sur; en la resolución 34/192 del 18 de diciembre del 1979, la 2877 (XXVI), de 20 de diciembre de 1971, o la 2138 (XXI), de 22 de octubre de 1966.

¹⁴⁶ Cfr. Doc. S/PV.5187, de 26 de mayo de 2005, p. 32, propuesta de la India.

¹⁴⁷ Cfr. Doc. A/59/2005/Add. 2, de 23 de mayo de 2005, pág. 21.

¹⁴⁸ Cfr. pág. 230 del Informe del Grupo de Alto Nivel.



Por otra, se prevé la creación de un Fondo Permanente para la Consolidación de la Paz que garantice los recursos iniciales necesarios para poner en marcha las actividades de consolidación de la paz. Este Fondo proporcionaría –en opinión del Secretario– “un apoyo esencial a las (nuevas) autoridades nacionales que cooperasen activamente en las tareas de reconstrucción”¹⁴⁹. Con otras palabras, este incentivo económico en sentido positivo es la fórmula más eficaz para conseguir la cooperación del Estados en cuestión. La creación de este Fondo es bien recibida por los Estados que buscan la sostenibilidad de la acción de las Naciones Unidas más allá del ciclo normal de las operaciones de mantenimiento de paz. Tampoco se duda de que tal Fondo aportaría credibilidad y coherencia al sistema de prevención y consolidación de la paz y que ayudaría a la coordinación de otros agentes¹⁵⁰. En cuanto a su financiación se prevé que el Fondo tenga carácter voluntario y que funcione sobre la base de reposiciones financieras periódicas¹⁵¹, semejante a otros modelos ya existentes en el sistema de las Naciones Unidas. De lo contrario, de crearse enteramente voluntario sería muy vulnerable la actuación de la Comisión, puesto que la irregularidad de los donantes es más una regla que su excepción¹⁵². En su conjunto, el reto de este Fondo es elevado, puesto que se estima que los gastos de un gobierno recién instalado y la implantación de los programas de los organismos en materia de rehabilitación y reinserción requieren como mínimo un Fondo de 250 millones de dólares¹⁵³.

D) Rango jerárquico y estructura institucional

El Grupo de Alto Nivel proponía que “el Consejo de Seguridad, actuando bajo el artículo 29 de la Carta de las Naciones Unidas y previa consulta con el Consejo Económico y Social, estableciese esta Comisión de Consolidación de la Paz”. Esta recomendación establecía con claridad que la nueva Comisión sería un órgano subsidiario del Consejo, en sintonía con la declaración presidencial del Consejo de Seguridad¹⁵⁴ y el informe Brahimi¹⁵⁵. El nuevo órgano subsidiario “ayudaría a que las Naciones Unidas estuvieran en condiciones de actuar de manera coherente y eficaz en un proceso continuo que comienza en la alerta temprana, pasa por la acción preventiva y llega a la consolidación después del conflicto”¹⁵⁶. Sin embargo, en el informe no se ofrecían argumentos convincentes que justificasen la necesidad de centralizar y coordinar en un mismo órgano la alerta temprana, la acción preventiva y la acción posterior al conflicto. Como cabía esperar, su sometimiento al Consejo de Seguridad no ha sido acogida con satisfacción por la comunidad internacional y plantea dificultades prácticas pero sobre todo políticas. Desde el punto de vista práctico, no sería aconsejable que la Comisión de consolidación de la paz esté tan estrechamente vinculada la Consejo, en el entendido de que en las situaciones posteriores a los conflictos, los grupos rebeldes presentes aún sobre el terreno parecen tener más incentivos para usar la violencia si con ella dificultan la acción de las Naciones Unidas, sobre todo la de su Consejo de Seguridad. Este planteamiento no es hipotético, sino que refleja –lamentablemente– la realidad por ejemplo en

¹⁴⁹ Cfr. Doc. A/59/2005/Add. 2, de 23 de mayo de 2005, párr. 23.

¹⁵⁰ Cfr. Doc. S/2005/316, de 16 de mayo de 2005, punto 12, de la Carta presentada por Dinamarca al Secretario General de ONU sobre la Comisión de Consolidación de la paz.

¹⁵¹ Cfr. Doc. A/59/2005/Add. 2, de 23 de mayo de 2005, párr. 23.

¹⁵² Cfr. Yturriaga Saldaña, E.: “Comisión para la Consolidación de la Paz”, en *FRIDE* en ww.fride.org, p. 4.

¹⁵³ Cfr. párr. 230 del Informe del Grupo de Alto Nivel.

¹⁵⁴ Cfr. S/PRST/1998/38, de 29 de diciembre, Declaración del Consejo de Seguridad.

¹⁵⁵ Cfr. Doc. A/55/305–S/2000/809, de 21 de agosto de 2001, párr. 35, informe *Brahimi*.

¹⁵⁶ Cfr. párr. 263 del Informe del Grupo de Alto Nivel.



los actuales acontecimientos de Darfur o en la reconstrucción de Irak¹⁵⁷. Pero sobre todo existen razones políticas que desaconsejarían la creación de esta Comisión como órgano subsidiario del Consejo. En efecto, el grupo de los 77 ha ejercido una fuerte resistencia para evitar que la futura Comisión sea un instrumento político en manos de las grandes potencias – en concreto, de los miembros permanentes del Consejo–, que ampliarían considerablemente su control sobre los demás Estados. La administración norteamericana defendía que mientras la seguridad de un país figure en el orden del día del Consejo de Seguridad, éste debe ser el órgano que invoque el apoyo de la Comisión. Reconocía, no obstante, que la Comisión de Consolidación de la Paz debe ir más allá del Consejo de Seguridad y manifestó su acuerdo con el Secretario en que, una vez que el Consejo determine que una situación posterior a un conflicto ya no requiere su supervisión, la Comisión podría asesorar a otros órganos y organismos que participen de distintas formas en la labor de la Comisión¹⁵⁸. Los Estados del continente africano defendían que la Comisión podría realizar mejor su cometido si se despolitiza y se deslinda por completo del Consejo de Seguridad. Probablemente – manifestaba el representante de Argelia– debería crearse como un órgano intermedio entre el Consejo de Seguridad y el Consejo Económico y Social, que trabajase estrechamente con ellos, pero que sea constituido por la Asamblea General y bajo su mandato. A su juicio, el carácter universal de la Asamblea reflejaría la responsabilidad de la comunidad internacional por la sostenibilidad de la paz y se ejercería de una forma más adecuada de lo que hasta el momento lo han hecho otros órganos¹⁵⁹.

Una vez matizado que la Comisión no tendría competencias de alerta temprana ni preventivas, sino solo las necesarias para garantizar la consolidación de paz “inmediatamente después de acabada una guerra”¹⁶⁰, se abandona la propuesta de crear un órgano subsidiario del Consejo. En su lugar, propone un *status* jurídico novedoso. La Comisión de Consolidación de la Paz debería ser un órgano de consulta y de apoyo sucesivo de varios órganos principales¹⁶¹. Evidentemente, la solución estructural definitiva de la Comisión dependerá de las funciones que se le asignen. De haber prosperado la facultad de alerta temprana y acción preventiva hubiera sido lógico crear la Comisión como órgano subsidiario del Consejo. En cambio, si asume sólo competencias de reconstrucción y transición a la paz en situaciones posteriores a los conflictos, parece aconsejable que trabaje tanto con el Consejo de Seguridad como con el Consejo Económico y Social. Además, hay que tener en cuenta que dentro de este paquete de reformas se prevén competencias materiales para el Consejo Económico y Social en este ámbito, con lo cual la Comisión de Consolidación de la paz debería asesorarle y colaborar con sus diversos programas de reinserción¹⁶².

¹⁵⁷ Cfr. *Rapport de la Commission internationale d'enquête sur le Darfour au Secrétaire Général. Rapport établi en application de la résolution 1564 (2004) du Conseil de sécurité, en date du 18 septembre 2004*, de 25 de enero de 2005, publicado como documento del Consejo de Seguridad, S/2005/60, de 1 de febrero, 2005, pár. 126, p. 42.

¹⁵⁸ Cfr. Doc. S/PV.5187, de 26 de mayo de 2005, p. 18, palabras del representante de Estados Unidos

¹⁵⁹ Cfr. Doc. S/PV.5187, de 26 de mayo de 2005, p. 16, palabras del representante de Argelia.

¹⁶⁰ Cfr. pár. 115 del Informe del Secretario General.

¹⁶¹ Cfr. Doc. A/59/2005/Add. 2, de 23 de mayo de 2005, pár. 25.

¹⁶² Cfr. Fearon, *op. cit.*, p. 17 y ss.



7. Un nuevo Consejo de Derechos Humanos: la reforma global del sistema de derechos humanos

7.1. Planteamiento de la cuestión

En los pasillos del Palacio de las Naciones de Ginebra se apreciaban aires de incertidumbre durante la sesión 57ª de la Subcomisión para la Promoción y Protección de los derechos humanos. Los presentes tenían la impresión de ser testigos de la última sesión de este órgano, dada la firmeza con la que el Secretario General de las Naciones Unidas ha propuesto un cambio esencial en la Comisión de Derechos Humanos, más allá de las modestas propuestas del Grupo de Alto Nivel. El por qué de esta propuesta y de la reacción que han causado tienen su explicación. En el marco que se plantea este nuevo debate sobre la reforma de la ONU, la protección de los derechos humanos quiere cobrar un papel importante, en igualdad de condiciones que otras materias, como el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Se pretende otorgar a la protección de los derechos humanos su verdadero sentido de acuerdo con el preámbulo de la Carta y el artículo 1 párrafo 3 de la misma. Estos debates de reforma se sitúan en el contexto de los conceptos “seguridad” y “libertad” pero en sentido amplio, donde la protección de los derechos humanos es *conditio sine qua non* para la libertad al ser el fundamento de la seguridad. El Grupo de Alto Nivel considera que la violación constante y flagrante de los derechos humanos constituye una amenaza a la paz y seguridad internacionales, en el sentido clásico del término¹⁶³, y que como cualquier otra amenaza ha de mover a la comunidad internacional organizada a hacerle frente, tanto con medidas preventivas como represivas. La lucha contra las amenazas a la paz y la seguridad internacionales no tiene por qué ir en detrimento de los derechos humanos. Las libertades proclamadas por el Secretario General subrayan que “sería un error tratar los derechos humanos como si estuvieran contrapuestos a los objetivos de desarrollo y de la seguridad”¹⁶⁴. Por ello, la primera cuestión a considerar es saber si los mecanismos existentes en las Naciones Unidas son los adecuados para garantizar que los comportamientos de los Estados son respetuosos de los derechos humanos y si existen instituciones capaces de garantizar la efectividad de tales mecanismos. La incorporación de los derechos humanos debe contar con unos sólidos fundamentos intergubernamentales establecidos en la Carta, para que sean eficaces, creíbles y legítimos¹⁶⁵. Este es el contexto en que se plantea el paquete global de reformas del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, secundando la *Acción 2* de la iniciativa del Secretario General¹⁶⁶. Este paquete de reformas incluye la modernización, por una parte, de los actuales órganos responsables de los derechos humanos. La Comisión de Derechos Humanos será el tema central de esta reforma. Junto a la idea de crear un nuevo órgano que sustituya a la actual Comisión, se aconseja una clara redefinición de sus poderes de control. La efectividad del control ayudará al mismo tiempo al Alto Comisionado de las Naciones Unidas de los Derechos Humanos en su labor de promoción y, viceversa, los contactos de los Alto Comisionado con los países y a través de sus delegaciones serán fuente de información de la nueva institución. Por otra, se pretende alcanzar una mayor efectividad de los mecanismos convencionales de protección mediante la creación de un órgano permanente unificado para armonizar la labor de control de los siete órganos creados en virtud

¹⁶³ Cfr. Frowein, J.: “Kommentar zum Artikel 39 der Charta”, en Simma, Bruno (ed.) (1991): *Charta der Vereinten Nationen*, nº 26, Munich, p. 568.

¹⁶⁴ Cfr. p. 41, pár. 140 del Informe del Secretario General.

¹⁶⁵ *Ibid.*, pár. 146.

¹⁶⁶ Cfr. Doc. A/57/387, 9 de septiembre de 2002.



de tratados de derechos humanos¹⁶⁷. Con estas reformas se pretende, en definitiva, alcanzar una verdadera complementariedad de los mecanismos convencionales y extraconvencionales de control y promoción de los derechos humanos¹⁶⁸.

7.2. Crisis de la Comisión

El principal órgano del sistema de protección de los derechos humanos en las Naciones Unidas es la Comisión de Derechos Humanos que se encuentra *sometida a una considerable presión*¹⁶⁹. No se requieren grandes dotes de imaginación para comprender el por qué de estas palabras. La Comisión necesitaba una nueva revisión¹⁷⁰. Su amplia discrecionalidad política le permite conocer de todo tipo de situaciones¹⁷¹, pero carece de medios de coerción para implantar un estándar mínimo de protección¹⁷². Sin embargo, resulta imposible ignorar, que al ser la Comisión una órgano intergubernamental compuesto por representantes de los gobiernos de los Estados miembros, su acción se tiñe en buena parte de motivaciones políticas y no sólo humanitarias. Su politización se manifiesta en la elección de sus miembros, al decidir qué Estados serán investigados¹⁷³, o al adoptar sus decisiones plenarias¹⁷⁴. Esta situación merma su credibilidad y sustenta la crítica de su doble moral¹⁷⁵. El análisis del descrédito varía según la perspectiva de quien lo examine. Según los informes oficiales del Grupo de Alto Nivel y del Secretario General, el descrédito radica en la pugna de los Estados por llegar a ser miembros de la Comisión utilizando para ello artimañas jurídicas más o menos objetivas y evitar así que sus Gobiernos sean investigados y en cambio adquieran un considerable control sobre terceros. Entre las argumentaciones jurídicas se apela a la autoridad moral de un Estado para exigir a terceros que sean respetuosos con los derechos humanos, cuando ellos mismo no lo son¹⁷⁶. El sector doctrinal centra el descrédito de la Comisión en su selectividad práctica a la hora de decidir qué países serán objeto de un procedimiento público especial, en el entendido que esta selectividad es negativa o por omisión más que positiva o por inclusión¹⁷⁷. Con esta crítica a la selectividad no se cuestionan los procesos incoados, pues eran absolutamente necesarios, sino que se plantea si por razones políticas se han dejado de instruir otros respecto a situaciones que hubiesen requerido una

¹⁶⁷ Sobre estos aspectos cfr. Ramcharan, B. G.: *The United Nations High Commissioner for Human Rights: The Challenges on International Protection*, The Hague, Martinus Nijhoff. Y Doc. A/59/2005/Add. 3, de 26 de mayo de 2005, Plan de Acción del Alto Comisionado, párr. 95-100.

¹⁶⁸ Cfr. la declaración del gobierno de Canadá sobre el paquete de reformas del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, de 12 de abril de 2005, en http://www.dfait-maeci.gc.ca/canada_un/geneva/un-en.asp.

¹⁶⁹ Cfr. párr. 141 del Informe del Secretario General.

¹⁷⁰ Cfr. Lempinen, M. (2001): *Challenges facing the System of Special Procedures of the United Nations Commission on Human Rights*, p. 10.

¹⁷¹ Sobre el carácter político cfr. Baum, G.R. "Die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen", en *Jahrbuch Menschenrechte*, 2000, pp. 243.

¹⁷² Cfr. párr. 181-183 del Informe del Secretario General.

¹⁷³ Cfr. Lempinen, *op. cit.*, pp. 14-15.

¹⁷⁴ Cfr. Ghanea, N. y Rahmani, L.: "A Review of the 60th Session of the Commission on Human Rights", en *International Journal of Human Rights*, Vol. 9, No. 1 (2005), pp. 125-144.

¹⁷⁵ Cfr. Baum, *op. cit.*, págs 244 y 245; Pastor Ridruejo, *op. cit.*, p. 204 y párr. 283 del Informe del Grupo de Alto Nivel.

¹⁷⁶ Cfr. *Task Force on the United Nations : American Interests and UN Reform*, de 10 junio de 2005, informe realizado por el Instituto de Estados Unidos para la Paz (*United States Institute of Peace*) a petición del Congreso en diciembre de 2004. El Instituto recibió el encargo de la administración Bush de analizar las sugerencias de reforma y formar así la opinión del gobiernos. En él se recoge la visión de Estados Unidos sobre los temas tratados por el Grupo de Alto Nivel y el Secretario General.

¹⁷⁷ Cfr. Pastor Ridruejo, *op. cit.*, p. 204.



acción semejante. Sólo en este contexto se explica que la acción de la Comisión responde a doble moral¹⁷⁸. Todas estas críticas convergen en una única, que evidencia que la Comisión no persigue *de facto* la promoción de los derechos humanos, sino la defensa de intereses estatales con la excusa de la protección de los derechos humanos. Por otra parte, tampoco se puede negar que los trabajos de la Comisión ofrecen escasos resultados, que sus mecanismos de actuación se enfrentan a una excesiva burocracia, por ejemplo, en la gestión de las vistas *in situ*, que los relatores no siempre gozan de claras condiciones de seguridad¹⁷⁹ y que sus investigaciones se alargan en el tiempo, con lo que sus conclusiones fácilmente quedan desfasadas¹⁸⁰. Además, su actual forma de trabajo dificulta la continuidad en el debate y en la adopción de medidas¹⁸¹. En definitiva, junto a la falta de credibilidad existe también una disminución paulatina de su profesionalidad.

7.3. La creación de un Consejo de Derechos Humanos

El informe del Grupo de Alto Nivel y el de Secretario General proponen estrategias divergentes para afrontar este “declive de la credibilidad y profesionalidad de la Comisión”¹⁸². El Grupo aboga por la ampliación de la actual Comisión hasta alcanzar la participación universal de todos los Estados miembros de las Naciones Unidas ante la dificultad de llegar a un consenso sobre una Comisión de participación reducida y sus criterios de elección. Estima que la participación universal ayudaría a mermar la crispación y supondría el fin de la pugna de los Estados por formar parte de la Comisión¹⁸³. Con esta fórmula se “destacaría que todos los Estado miembros están comprometidos en virtud de la Carta con la promoción de los derechos humanos y así se podría centrar la atención en las cuestiones sustantivas en lugar de en quién las debate y quién vota”¹⁸⁴. Estas palabras dejan traslucir una amargura sobre su politización, e incluso se propone volver a las primeras décadas de la Comisión, cuando estaba compuesta por personas eminentes y con experiencia en el campo de los derechos humanos¹⁸⁵. Quizá convenga resaltar, cómo el Plan de Acción presentado por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos parece ir por la misma línea que el informe del Grupo, evidentemente perfeccionando los mecanismos existentes. Pues,

¹⁷⁸ Cfr. Baum, *op. cit.*, pp. 244 y 245, donde se recogen las palabras del representante alemán de la CDH, quien considera que el conocimiento y tratamiento de las posibles violaciones de los derechos humanos se hace de forma selectiva y por regla general los casos semejantes se tratan de forma claramente desigual.

¹⁷⁹ Cfr. Doc. A/59/365, de 11 de octubre de 2004, informe del Secretario General sobre *Un sistema de gestión de la seguridad reforzado y unificado para las Naciones Unidas*.

¹⁸⁰ Cfr. Baum, *op. cit.*, pp. 245-246.

¹⁸¹ Así por ejemplo, durante la 60ª sesión de la Comisión se rechazaron varios proyectos de resolución sobre la situación de los derechos humanos en Chechenia, Zimbabwe y en China. La primera de estas votaciones fue rechazada por 12 votos a favor, 23 en contra y 18 abstenciones (UN Doc. E/CN.4/2004/L.29, de 15 de abril de 2004, s proyecto de resolución sobre la situación de los derechos humanos en la República de Chechenia). Mientras que en los otro dos casos, se votó a favor de una moción de “no acción” a pesar de que ya existían propuestas concretas de actuación (UN Doc. E/CN.4/2004/L.33, de 15 de abril de 2004, proyecto de resolución sobre la situación humanitaria en Zimbabwe que fue paralizada por 27 votos a favor, 24 en contra y dos abstenciones y UN Doc. ECN.4/2004/L.37, de 15 de abril de 2004, sobre la propuesta de resolución sobre China que también fue paralizada por 28 votos a favor, 16 en contra y 9 abstenciones). No es difícil imaginar las razones que llevaron a la Comisión a “evadir su responsabilidad y permitir que prosperasen tales mociones”, tal y como se expresó el presidente de turno de la Unión Europea en la rueda de prensa celebrada tras las votaciones. (UN Press Document, 15 abril 2004, en <http://www.unog.ch/news2/documents/newsen/cn04050e.htm>).

¹⁸² Cfr. pár. 283 del Informe del Grupo de Alto Nivel y pár. 182 del Informe del Secretario General.

¹⁸³ Cfr. pár. 285, del Informe del Grupo de Alto Nivel.

¹⁸⁴ *Ibid.*, pár. 285.

¹⁸⁵ *Ibid.*, pár. 286.



“ante la disyuntiva de un nuevo Consejo o la Comisión de Derechos humanos, el Alto Comisionado se propone redoblar los esfuerzos para desempeñar una función más activa y cooperativa para proteger los derechos humanos”¹⁸⁶. Es evidente que con esto no dice gran cosa, aunque tampoco aplaude la idea de un nuevo Consejo.

La reforma de la composición de la Comisión no supondría más que reforma de fachada y no lograría el consenso necesario para la efectividad de sus mecanismos de investigación. Es más, parece como si el Grupo no estuviera del todo convencido de la idoneidad de un órgano plenario, ya que al mismo tiempo propone la creación de un consejo o grupo asesor de la Comisión ampliada¹⁸⁷. Este grupo asesor estaría compuesto por unos quince expertos –tres por región– designados en razón de su experiencia, por un período de tres años renovable una vez. Le correspondería asesorar a la Comisión sobre la situación de los derechos humanos por países, tendría capacidad para recomendarle qué Gobiernos deberían ser investigados por la Comisión y asumiría la coordinación de los mandatos temáticos, así como una competencia normativa limitada para la elaboración de directrices generales sobre la ejecución de los mandatos. Estas funciones responden a grandes rasgos a las actuales de la Comisión, por lo que su adopción no conseguiría más que trasladar el problema de la selectividad al nuevo grupo asesor.

Por su parte, el Secretario General comparte plenamente la necesidad de restituir la credibilidad de las Naciones Unidas en la protección de los derechos humanos, pero su propuesta va más lejos que la del Grupo, al secundar la sugerencia de que a largo plazo sería recomendable la creación un Consejo¹⁸⁸. Así pues, el Secretario recomienda la creación de un nuevo órgano, un Consejo de Derechos Humanos, de carácter permanente y de composición más reducida que la actual Comisión que “situaría a los derechos humanos en una posición de mayor autoridad, acorde con la primacía que se atribuye a los derechos humanos en la Carta de las Naciones Unidas”¹⁸⁹. Esta opción ha sido acogida con satisfacción por la comunidad internacional¹⁹⁰ y por las organizaciones no gubernamentales dedicadas a los derechos humanos¹⁹¹. El nuevo Consejo no eliminará todas las tensiones y dificultades que acompañan a la labor de las Naciones Unidas en defensa de los derechos humanos. Pero no debe olvidarse que los responsables de estas crisis son los Estados cuando no asumen –porque no quieren o pueden– sus obligaciones en esta materia, cuando no cooperan con los mandatos establecidos por la autoridad competente o cuando se niegan a aceptar y poner en práctica las recomendaciones recibidas¹⁹². El nuevo Consejo permitiría adoptar un enfoque más amplio y más objetivo, de mayor autoridad y, a la larga, podría prestar una asistencia y una protección más eficaces, si se le dota de las competencias y los medios adecuados. El criterio de una “protección eficaz” debería utilizarse para medir el cumplimiento de su mandato. Por eso el Secretario General, anima a los Estados miembros a adoptar primero la decisión de dar este paso y decidir crear este Consejo de Derechos Humanos¹⁹³. Posteriormente, deberían ocuparse

¹⁸⁶ Cfr. Doc. A/59/2005/Add. 3, de 26 de mayo de 2005, pár. 94, Plan de Acción.

¹⁸⁷ Cfr. pár. 287 del Informe del Grupo de Alto Nivel.

¹⁸⁸ *Ibid.*, pár. 291.

¹⁸⁹ Cfr. pár. 183 y ss del Informe del Secretario General.

¹⁹⁰ Cfr. *Task Force on the United Nations : American Interests and UN Reform*, 10 junio de 2005, p. 34 del capítulo 2 “Saving Lives, Safeguarding Human Rights and Ending Genocide”, informe realizado por el Instituto de Estados Unidos para la Paz (*United States Institute of Peace*) a petición del Congreso en diciembre de 2004.

¹⁹¹ Cfr. *Public Statement*, nº 15 de 3 de junio de 2005, de Amnistía Internacional, titulado “UN Reform: Draft Outcome Document Fails to Recognize the Primacy of Humans Rights”, donde también se critican la vaguedad de ciertas disposiciones del borrador.

¹⁹² Cfr. *Reforming the Human Rights System: a Change for the United Nations to Fulfil its Promise*, Informe de la Comisión Internacional de Juristas, junio 2005, p. 5

¹⁹³ Cfr. Discurso del Secretario General ante la Comisión de Derechos Humanos, de 7 de abril de 2005.



de los detalles de su tamaño, composición, mandato, su relación con los demás órganos y los procedimientos de control adecuados, partiendo de la experiencia de los existentes –como los relatores especiales– y cómo conseguir mantener una participación activa de las organizaciones no gubernamentales que trabajan con la Comisión. En su conjunto, estas propuestas han tenido buena acogida en la comunidad internacional¹⁹⁴, aunque algunos Estados presentan excepciones puntuales como por ejemplo las señaladas por China¹⁹⁵. Por su parte, el Parlamento Europeo adoptó una decisión aplaudiendo la propuesta y matizando sus contenidos¹⁹⁶.

7.4. Naturaleza jurídica

En la propuesta del Secretario se hace referencia a una nueva institución para la defensa de los derechos humanos, llamado Consejo de Derechos Humanos. A grandes rasgos se establece que este Consejo debería de ser un órgano permanente y de composición reducida, cuyos miembros serán elegidos directamente por la Asamblea General por mayoría de dos tercios de los presentes y votantes. Sin embargo se dejaba abierta la cuestión de su estatuto jurídico y, en consecuencia, la eventual reestructuración institucional de las Naciones Unidas¹⁹⁷.

A) De carácter permanente

El carácter permanente del nuevo Consejo de Derechos Humanos ha sido valorado muy positivamente por la comunidad internacional¹⁹⁸. De esta forma se supera la dificultad de la discontinuidad del trabajo de la Comisión¹⁹⁹. El hecho de que pueda reunirse cuando sea necesario y no sólo durante seis semanas anualmente, posibilita una mayor profundización en los temas y un mayor acierto en las medidas que se proponga adoptar. Deberá ser el reglamento interno del nuevo Consejo quien determine las características de sus sesiones ordinarias, la gestión de su orden del día, las actividades de secretaría necesarias así como las relaciones con los medios de comunicación, el carácter público o privado de los debates y el acceso a la documentación. Por otra parte, se estima que debería mantenerse la posibilidad de reuniones extraordinarias ante situaciones de violaciones masivas de derechos humanos y si así lo determinase la mayoría de sus miembros.

Este carácter permanente del Consejo deja abiertas un par de cuestiones, que deberán perfilarse en el futuro. De una parte, sería importante que el nuevo órgano mantenga la misma participación activa de las organizaciones no gubernamentales que trabajan en el ámbito de

¹⁹⁴ Cfr. *Joint Statement on UN Reform*, de 12 de abril de 2005, presentado en la 61ª sesión de la Comisión de Derechos Humanos en la que participan casi todas las organizaciones no gubernamentales representadas en la Comisión.

¹⁹⁵ Cfr. *Summary of informal discussion by the Commission on Human Rights on Secretary-General's reform proposals*, 20 de junio 2005, en http://www.unog.ch/unog/website/news_media.

¹⁹⁶ Cfr. Decisión B6 0328/2005, de 30 de mayo de 2005, Parlamento Europeo, punto 24.

¹⁹⁷ Cfr. párr. 183 del Informe del Secretario General.

¹⁹⁸ Cfr. *Draft Outcome Document*, sobre las medidas concretas a adoptar para la reforma de la ONU, presentado por el Presidente de la Asamblea General, el 3 de junio de 2005, párr. 87.

¹⁹⁹ Cfr. Baum, *op. cit.*, p. 245; Buergenthal, *op. cit.*, p. 390. Cfr. *Reforming the Human Rights System: a Change for the United Nations to Fulfil its Promise*, Informe del *International Commission on Jurists*, junio, 2005 p. 31.



los derechos humanos²⁰⁰. No obstante, el carácter permanente y la periodicidad de las sesiones de trabajo a lo largo del año podrían suponer un obstáculo para esta participación. De ahí que se haya propuesto concentrar los debates plenarios a unas determinadas semanas al año, con el fin de facilitar la participación de estas organizaciones en igualdad de condiciones que hasta ahora. Lógicamente esta propuesta ha sido presentada por aquellas ONG cuya presencia continuada en Ginebra se traduciría en un problema presupuestario y de recursos humanos²⁰¹. Por otra, del carácter permanente del Consejo se derivarían nuevas necesidades para el Alto Comisionado relativas a su capacidad de respuesta, su infraestructura y financiación²⁰². Además, el Secretario consideraba que el Consejo de Derechos Humanos debería tener su sede en Ginebra para permitir seguir colaborando con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos. Su carácter permanente no tiene por qué ser un obstáculo para que la sede no sea Nueva York²⁰³, a pesar de que el Plan de acción de la Alta Comisionada proponía reforzar su presencia en Nueva York tanto por motivos de efectividad de sus trabajos como por subrayar de forma externa la importancia de la defensa de los derechos humanos²⁰⁴.

B) De composición reducida

En la nota explicativa del Secretario se aconseja un Consejo de composición reducida que permitiera concentrar mejor los debates y para ello trae a colación que la Comisión originariamente estaba compuesta por 18 miembros²⁰⁵. Esta formulación ofrece un primer modelo del futuro Consejo –llamémosle “Modelo A”, por analogía a las propuestas de reforma del Consejo de Seguridad– y apunta a un Consejo de Derechos Humanos reducido, de entre 18-25 miembros. Este modelo tendría la ventaja de una considerable capacidad de trabajo en beneficio de la efectividad política de sus debates y además, a bajo coste. Por el contrario su representatividad y legitimidad serían pequeñas y, además, a muchos Estados les resultaría difícil aceptar que un órgano pequeño (en número) pudiera decidir sobre cuestiones que afecten directamente a muchos o a todos los Estados, incluso en el ámbito de sus ordenamientos jurídicos nacionales. En comparación con otros aspectos, como por ejemplo, en materia de seguridad, ningún Estado puede jactarse de ser “líder o modelo” en la promoción de los derechos humanos, de tal forma que ninguno podría reivindicar un derecho preferente para tener que formar parte del nuevo Consejo. Sin embargo, este modelo de Consejo, más pequeño que la actual Comisión parece contradecir las actuales tendencias de la Organización de aumentar la composición de algunos órganos para que sean más representativos y democráticos. Algunos Estados temen que un Consejo de participación tan reducida vuelva a caer en los mismo problemas de politización de la actual Comisión y sobre todo el riesgo de falta de transparencia de sus trabajos²⁰⁶. Con un Consejo de composición demasiado reducido se merman las posibilidades de que cuente con los expertos necesarios para el correcto ejercicio de sus funciones. Esta dificultad podría superarse adoptando una

²⁰⁰ Cfr. *Joint Statement on UN Reform*, de 12 de abril de 2005, presentado en la 61ª sesión de la Comisión de Derechos Humanos en la que participan casi todas las organizaciones no gubernamentales representadas en la Comisión.

²⁰¹ Cfr. *Summary on the open-ended informal consultations prepared by the Chairperson of the 61th session of the Commission on Human Rights pursuant to ECOSOC Decision 2005/217*, de 20 de junio de 2005, párr. 26.

²⁰² Cfr. Doc. A/59/2005/Add. 3, párr. 93.

²⁰³ Cfr. Doc. A/59/2005/Add. 1, párr. 5.

²⁰⁴ Cfr. Doc. A/59/2005/Add. 3, párr. 123.

²⁰⁵ Cfr. Doc. A/59/2005/Add. 1, párr. 13.

²⁰⁶ Cfr. *Summary on the open-ended informal consultations prepared by the Chairperson of the 61th session...* *op. cit.*, párr. 27 y 30.



solución análoga al artículo 86 párrafo 2 de la Carta, donde se faculta a los miembros del Consejo de Administración Fiduciaria a designar expertos, algo que existe también en la Subcomisión para la promoción y protección de los derechos humanos. La posibilidad, por tanto, de contar con expertos en derechos humanos como apoyo de los miembros del Consejo no sería una fórmula ajena a la Organización. El delegado ruso de la Subcomisión apoya la adopción de esta fórmula, al igual que los actuales expertos²⁰⁷.

Otra cuestión distinta será la distribución de poderes entre los expertos y los representantes de los Estados. La cuestión clave en esta distribución consiste en dilucidar si a los expertos se les ha de otorgar sólo funciones de asesoramiento o, si por el contrario, también han de gozar de facultades decisorias. En caso de otorgarse estas últimas, habría que definir entonces cuáles son las diferencias entre los expertos y los Estados, al margen de la imparcialidad de los primeros y la representación de los Gobiernos de los segundos. Si los expertos gozan de facultades decisorias y los Estados también, tendríamos un mismo *status* jurídico para las distintas categorías de miembros y, por lo tanto, ya no estaríamos hablando de un Consejo tan reducido. Llamémosle, por tanto, “Modelo B”, a este Consejo compuesto por unos 36-50 miembros entre expertos y Estados, pero todos con capacidad decisoria. Este modelo ha sido la propuesta más sólida para el debate de la cumbre de septiembre de 2005²⁰⁸, aunque algunos Estados mantuvieran sus reservas. Los Estados Unidos apoyaba a un Consejo de 20 miembros, mientras que la India considera que un Consejo de 50 miembros se adaptaría a las exigencias de esta materia²⁰⁹. La efectividad del Consejo según este modelo B sería menor que en el modelo anterior. En cambio, sería un Consejo más representativo cuyas decisiones finales gozarían de una mayor legitimidad y aceptación.

Por último, cabría pensar en una participación universal de todos los Estados en el Consejo de Derechos Humanos, tal y como señalaba el informe del Grupo de Alto Nivel²¹⁰. A su juicio, la composición universal del nuevo órgano reflejaría la universalidad de los derechos humanos y por consiguiente cualquier decisión que se adoptase contaría ya con la aprobación de todos. Sin embargo, la politización y la inevitable dificultad en la efectividad de su trabajo hacen que este hipotético *modelo C* de Consejo quede fuera de debate²¹¹.

En estrecha relación con la composición del Consejo de Derechos Humanos se plantea la cuestión de la participación de las organizaciones no gubernamentales que trabajan en el ámbito de los derechos humanos. El nuevo órgano debería servir como foro para el diálogo entre los Estados miembros y para que la sociedad civil participe en cuestiones de derechos humanos²¹². Y en este sentido el Secretario califica de “fundamental” la labor de las

²⁰⁷ Cfr. *Summary of the Discussion the Reform of the United Nations*, Sub-Commission, el 28 julio 2005, en http://www.unog.ch/unog/website/news_media.

²⁰⁸ Cfr. Doc. A/59/2005/Add. 1, pár. 15.

²⁰⁹ Cfr. *Summary of informal discussion by the Commission on Human Rights on Secretary-General's reform proposals*, de 20 de junio 2005, en http://www.unog.ch/unog/website/news_media.

²¹⁰ Cfr. pár. 285 del Informe del Grupo de Alto Nivel.

²¹¹ Cfr. *Summary of informal discussion by the Commission on Human Rights on Secretary-General's reform proposals*, de 20 de junio 2005, en http://www.unog.ch/unog/website/news_media, y *Reforming the Human Rights System: a Change for the United Nations to Fulfil its Promise*, Informe de la Comisión Internacional de Juristas, junio, 2005, p. 28.

²¹² Cfr. Doc. A/58/817, de 11 de junio de 2004, sobre el fortalecimiento del sistema de Naciones Unidas y el informe del Grupo de Personas Eminentes encargado de examinar la relación entre las Naciones Unidas y la sociedad civil, más conocido como informe *Cardoso*. En los pár. 64-67 se analiza la contribución que pueden hacer otras entidades a los procesos de la Asamblea General; en pár. 123-128 sobre el sistema de acreditación y en los pár. 139-143 se determina quiénes deberían tener acceso.



organizaciones no gubernamentales²¹³. Sin embargo, ni en el informe ni en la nota explicativa se presentan sugerencias sobre su *status* jurídico. En teoría se podría mantener su actual *status*, en virtud del artículo 71 de la Carta, si en la decisión por la se que crease el nuevo Consejo se hiciese una referencia expresa o si tal posibilidad quedase estipulada el reglamento interno del Consejo. La actuales ONGs que participan en la Comisión parecen apoyar la primera propuesta esgrimiendo como argumentos sobre el alcance de su tarea el tenor del preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos. El tipo de participación de las ONGs en el nuevo Consejo y su fundamento jurídico dependerá en última instancia del *status* del propio Consejo. Si se establece como órgano principal, se debería revisar la Carta en su conjunto, ya que no existe precedente alguno sobre su participación en las deliberaciones de un órgano principal, a excepción del Consejo Económico y Social pero sin posibilidad de votos y cuyas decisiones no son obligatorias jurídicamente. Si el Consejo de Derechos Humanos se constituye como órgano subsidiario de la Asamblea, no existirían problemas para su participación en igualdad de condiciones que las actuales.

C) Criterio para la elección de sus miembros

La elección de los miembros del Consejo ha de ser democrática y representativa, algo que reforzaría la Organización. De ahí que casi todas las propuestas estimen que aquellos deberán ser elegidos por mayoría de dos tercios en la Asamblea General, aunque existen ciertas reservas por parte de algunos Estados, como Cuba, la Organización de la Conferencia Islámica o el grupo árabe y el africano²¹⁴. Los dos informes reflejan la idea de que la universalidad de esta votación reforzaría la responsabilidad de los Estados y la democratización de la Organización, siguiendo el criterio de la distribución geográfica equitativa²¹⁵. Sin embargo, no se descarta que la representación equitativa pudiera ser por grupos regionales, tal y como sugería el informe del Grupo para la creación de un órgano de apoyo para la actual Comisión²¹⁶, y se puntualiza que “todos los grupos regionales deberían estar representados en forma proporcional a su representación en las Naciones Unidas”²¹⁷. Quienes no comparten este criterio esgrimen argumentos de carácter económico y moral, en el entendido de que la categoría de miembro del Consejo no debería depender de la proporcionalidad “externa” de los grupos regionales, sino de que el Estado candidato cumpla con los estándares más altos de protección de los derechos humanos y de que demuestre con hechos su capacidad y legitimidad para jugar un papel importante en esta materia²¹⁸. Con estos criterios se pretende asegurar que el Estado candidato se someterá a los mecanismos de investigación y de examen del Consejo; de lo contrario, comprometería su reelección. En este mismo sentido, el representante de los Estados Unidos manifestó que si un miembro dejase de cumplir los criterios que le llevaron a su elección, debería abandonar inmediatamente el Consejo²¹⁹. A raíz de estos planteamientos se ha abierto un debate acerca de la conveniencia de establecer unos requisitos o criterios de comportamiento del Estado candidato e incluso

²¹³ Cfr. Doc. A/59/2005/Add. 1, pár. 11.

²¹⁴ Cfr. *Summary of informal discussion by the Commission on Human Rights... op. cit.*

²¹⁵ Cfr. pár. 18 del Informe del Secretario General; Doc. A/59/2005, /Add. 1, pár. 4 y 12; discurso del Secretario General ante la Comisión de Derechos Humanos, de 7 de abril de 2005; *Draft Outcome Document*, sobre las medidas concretas a adoptar para la reforma de la ONU, pár. 88, presentado por el Presidente de la Asamblea General, el 3 de junio de 2005; *Reforming the Human Rights System, op. cit.*, pp. 26-27; *Summary on the open-ended informal consultations prepared by the Chairperson of the 61th session... op. cit.*, pár. 35.

²¹⁶ Cfr. pár. 287 del Informe del Grupo de Alto Nivel.

²¹⁷ Cfr. Doc. A/59/2005/Add. 1, pár. 12.

²¹⁸ Cfr. *Reforming the Human Rights System, op. cit.*, p. 27.

²¹⁹ Cfr. *Summary of informal discussion by the Commission on Human Rights... op. cit.*



que tales requisitos sean acumulativos o alternativos. Algunos Estados proponen definir el perfil del “Estado candidato” y estipular una obligación de que los elegidos deberán declarar solamente su compromiso de cooperar con el Consejo en todos sus mecanismos y aceptar ser objeto de sus procedimientos de investigación²²⁰. Otros se oponen al establecimiento de tales criterios²²¹ y, en cambio, proponen un sistema de rotación entre todos los miembros, limitando a dos el número de mandatos consecutivos que pudieran desempeñar los Estados²²².

D) Estatuto jurídico y reestructuración institucional

En el informe del Secretario General se reconoce que son los Estados quienes han de decidir si desean

[...] un Consejo de Derechos Humanos como órgano principal de las Naciones Unidas o como un órgano subsidiario de la Asamblea y subraya que la creación del Consejo situaría a los derechos humanos en una posición de mayor autoridad, acorde con la primacía que se atribuye a los derechos humanos en la Carta²²³.

Posteriormente en su nota explicativa insiste en la conveniencia de elevar a la Comisión a la categoría de Consejo, porque así *aumentarían las posibilidades de los Estados de formar parte de alguno de los tres Consejos de las Naciones Unidas*²²⁴. Esta última idea ya estaba presente en el Informe de marzo, cuando ofrecía una nueva panorámica de los tres Consejos, en igualdad de condiciones. Ahora bien, de estas palabras se podrían extraer conclusiones diversas. De una parte, que la democratización de la Organización depende de la equiparación de los tres Consejos, cosa que no es totalmente cierta. De otra parte, si un mayor número de Estados tiene la posibilidad de formar parte de los consejos se conseguiría una mayor igualdad soberana de los Estados, siempre que la pertenencia a cada uno de los Consejos –el de seguridad, el de derechos humanos y el económico y social– tuviese el mismo rango jerárquico. Por último, nos sugiere la posibilidad de establecer cláusulas de incompatibilidad entre los Consejos en la elección de sus miembros. Lógicamente, en esta cláusula deberíamos considerar una salvedad –política– inevitable, porque difícilmente los miembros permanentes del Consejo de Seguridad renunciarán a su posible participación en los otros Consejos.

En coherencia con los planteamientos del Secretario General la solución óptima sería la elección del Consejo como órgano principal, pero –políticamente– utópica e irrealizable. La “equiparación de los Consejos” no convence y no sólo a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, sino que tampoco a algunos países africanos y asiáticos²²⁵. Los Estados Unidos y la Unión Europea apoyarían la creación de un órgano subsidiario con las características singulares señaladas anteriormente, pero bajo el control y la autoridad de la Asamblea General, y en ningún caso con el mismo rango jerárquico que el Consejo de Seguridad. El modelo europeo propone una redefinición del mandato de la tercera Comisión de la Asamblea para que cumpla las expectativas depositadas en el nuevo Consejo, incluso cambiando aquella de nombre. En cambio, la administración norteamericana propone una redistribución de las competencias materiales de los derechos humanos entre ambos: el

²²⁰ Cfr. *Reforming the Human Rights System*, op. cit., p. 27.

²²¹ Así por ejemplo, Egipto en *Summary of informal discussion by the Commission on Human Rights... op. cit.*

²²² Cfr. *Summary on the open-ended informal consultations prepared by the Chairperson of the 61th session... op. cit.*, pár. 32-34.

²²³ Cfr. pár. 183 del Informe del Secretario General.

²²⁴ Cfr. Doc. A/59/2005/Add. 1, pár. 13.

²²⁵ Cfr. *Summary of informal discussion by the Commission on Human Rights... op. cit.*



Consejo asumiría la responsabilidad de la protección de los derechos humanos ante las violaciones graves y sistemáticas y la tercera Comisión el seguimiento de los aspectos temáticos²²⁶. En la fundamentación de estas posiciones se hace alusión a la dificultad del proceso de reforma del artículo 108 de la Carta. Evidentemente, sería necesario activar este procedimiento para crear un nuevo órgano en el sentido del artículo 7 de la misma y con él se pospondría la entrada en vigor de la reforma. Pero a nadie se le escapa que ésta no es la única y principal razón. La experiencia de la actual Comisión demuestra, por un lado, su dependencia política de algunos Estados y por otro, que un órgano subsidiario carece de la autonomía necesaria para abordar con firmeza políticas y medidas que obliguen a los Estados.

Dejando de lado estos planteamientos gubernamentales conviene tener en cuenta porqué los expertos independientes de la Comisión aplaudían la propuesta de un nuevo órgano principal, pero a más largo plazo, tal y como lo propuso el Grupo de Alto Nivel²²⁷. Según los expertos, se podría adoptar una solución intermedia, consistente en el establecimiento del Consejo como órgano subsidiario de la Asamblea, en el entendido de que una vez transcurrido cinco años se transformase en un órgano principal. De esta forma se evitaría en la actualidad el proceso del artículo 108 de la Carta, y pasado el plazo previsto, bastaría el voto afirmativo de dos tercios de la Asamblea para una más fácil transformación²²⁸. Pero esta solución intermedia nos plantea dudas acerca de su idoneidad, si tenemos en cuenta que en este paquete de reformas de la ONU también se proponen cambios sustantivos en la Asamblea General. Tanto el Grupo de Alto Nivel como el Secretario General proponen medidas dirigidas “a reducir su programa mediante comisiones de menor tamaño”²²⁹ y “a racionalizar su labor especialmente simplificando su estructura de comisiones y sus procedimientos de deliberación de debates plenarios ...”²³⁰ etc. Parece contradictorio intentar modernizar y agilizar la estructura de la Asamblea, por una parte, y al mismo tiempo, pretender duplicar comisiones, mecanismos y comités competentes en la misma materia²³¹. Tampoco parece muy lógico suprimir la (actual) tercera Comisión para crear un Consejo permanente y muy democrático, pero de carácter subsidiario. Pese a todo, algunos Estados se empeñan en confiar que este nuevo órgano subsidiario ayudaría a la Asamblea a reforzar su papel deliberativo y su mayor presencia en el conjunto de la Organización²³².

El cambio institucional es absolutamente necesario para que las cuestiones de derechos humanos tengan efectividad y lleven a los Estados a modificar sus comportamientos y a asumir su responsabilidad de proteger y garantizar los derechos humanos de acuerdo con las normas internacionales en la materia y permitan el control internacional. Junto a la reestructuración institucional se deberían formular, no obstante, cambios sustantivos tanto en el sistema de derechos humanos como en sus mecanismos de control.

²²⁶ *Ibid.*

²²⁷ Cfr. *Summary on the open-ended informal consultations prepared by the Chairperson of the 61th session...* *op. cit.*, pár. 28.

²²⁸ Cfr. la intervención de Yozo Yokata, experto de la Subcomisión, en la sesión plenaria del día 28 de julio de 2005, en http://www.unog.ch/unog/website/news_media.

²²⁹ Cfr. pár. 242 del Informe del Grupo de Alto Nivel.

²³⁰ Cfr. pár. 160 del Informe del Secretario General.

²³¹ Cfr. *Task Force on the United Nations, op. cit.*, p. 56, capítulo 3 titulado “In Need of Repair: Reforming the United Nations”.

²³² Cfr. *Summary on the open-ended informal consultations prepared by the Chairperson of the 61th...* *op. cit.*, pár. 29.



7.5. Mandato y competencias

Esta propuesta del Secretario General deja muchos interrogantes abiertos sobre la distribución y delimitación de competencias entre el Consejo de Derechos Humanos y los demás órganos principales. No se pronuncia sobre las competencias que debiera asumir, sino que se limita a presentarlo como sustituto de la Comisión. Pero lógicamente si la Comisión de Derechos Humanos debe reemplazarse por un instrumento más eficaz no tiene sentido hacer una simple transferencia de sus esquemas y competencias al nuevo órgano. De momento, el debate acerca del mandato y de las competencias del nuevo Consejo es muy limitado, ya que tan sólo se ha anunciado que “debería tener una función determinada para actuar como mecanismo de examen entre los países. Su finalidad será evaluar el cumplimiento de las obligaciones internacionales relacionadas con los derechos humanos por los Estados miembros”²³³. El respeto efectivo de todos los derechos humanos implica prestar igual atención a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, así como al derecho al desarrollo²³⁴. Para que el nuevo Consejo pueda satisfacer estas expectativas consideramos que su mandato debería comprender al menos un poder de control y un poder de decisión. Asimismo, un limitado poder legislativo ayudaría a la promoción de los derechos humanos y todo ello exigiría una estrecha colaboración con los órganos e instituciones del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, sin perjuicio de las necesarias cuestiones presupuestarias para su financiación²³⁵.

A) Un poder de control: nuevo concepto de *examen universal*

Conviene recordar que las facultades de examen de la Comisión respondían a la necesidad de un control ante cuadros persistentes de violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos con independencia de que los Estados implicados fueran parte en los tratados que les brindan una protección particular. El nuevo Consejo debería asumir esta misma finalidad y para ello, habría que dotarle de un poder de control, en tres sentidos.

En primer lugar, un poder de control de carácter universal, que consistiría en un proceso según el cual los Estados voluntariamente se presentarían a analizar cuestiones de derechos humanos en cada uno de sus países sobre la base de las obligaciones y responsabilidades de promover y proteger esos derechos dimanados de la Carta, que se manifiestan en la Declaración Universal. Este sistema debería basarse en el principio de examen universal, en virtud del cual todos los Estados deberán someterse al análisis de sus legislaciones y de su práctica. Este examen, denominado *examen entre países*, deberá ser complementario a los mecanismos convencionales de control y ha de estar organizado de tal forma que permita estudiar periódicamente la situación de cada uno de los Estados²³⁶. Este control periódico evitaría la politización y selectividad de la Comisión, por lo que algunos Estados ya han manifestado su apoyo, como Argentina, Canadá, Japón, México, la República de Corea, Polonia y Suiza. En cambio, otros sugieren que los miembros del nuevo Consejo sean los

²³³ Cfr. Discurso del Secretario General ante la Comisión de Derechos Humanos, de 7 de abril de 2005.

²³⁴ Para la equiparación del trato jurídico de todos los derechos, cfr. Ramcharan, B. (2005): *Judicial Protection of Economic, Social and Cultural Rights*, Leiden, Martinus Nijhoff.

²³⁵ Cfr. Doc. A/59/2005/Add. 3, pár. 115 y ss., del Plan de Acción del Alto Comisionado, así como pár. 290 del Informe del Grupo de Alto Nivel y pár. 145, 190 y 198 del Informe del Secretario General.

²³⁶ Cfr. Doc. A/59/2005/Add. 1, pár. 1.



primeros en ser examinados por este nuevo procedimiento²³⁷. Se deberán perfilar, no obstante, los detalles precisos de este examen entre países y, en particular, será importante establecer la distinción entre este sistema de examen por otros Estados y la presentación de informes a los órganos de expertos creados en virtud de tratados.

En segundo lugar, y sin perjuicio del examen entre países, el Consejo debería estar capacitado para realizar un examen *ad hoc* sobre cualquier situación de transgresiones masivas y concretas de los derechos humanos cometidas por cualquier Estado. Este tipo de control podría activarse bien porque el Consejo tenga conocimiento directo de las violaciones, bien a instancia de las organizaciones no gubernamentales, de las instituciones nacionales de defensa de los derechos humanos o de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos.

En tercer y última lugar, debería dotarse al Consejo de un mecanismo preventivo de examen de las situaciones susceptibles de poner en peligro la paz y seguridad internacionales como consecuencia de violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos. Sin embargo, este mecanismo preventivo de examen no suplantaría al Consejo de Seguridad en su responsabilidad de alerta temprana de las situaciones susceptibles de poner en peligro la paz y seguridad internacionales, en virtud del capítulo VII de la Carta. No obstante, haría falta una buena coordinación entre ambos Consejos tanto en la investigación de una crisis como en el momento de adoptar medidas. La labor preventiva del Consejo de Derechos Humanos debería dirigirse a ayudar a los Gobiernos a adecuar sus comportamientos de acuerdo con los estándares de derechos humanos reconocidos por el Derecho internacional de los derechos humanos.

Estos tipos de control –universal, *ad hoc* y preventivo– podrían aprovecharse de la experiencia de los actuales mecanismos de investigación de la Comisión. El examen entre países supondría una reformulación del procedimiento público por países establecido por el Consejo Económico y Social mediante la resolución 1235 (XLII), pero con las salvedades expuestas anteriormente, para evitar su politización y fracaso. Para garantizar que el examen entre países sea *justo, transparente y factible*²³⁸, el Consejo debería elaborar unos criterios sobre el tipo de información necesaria para el examen, la calidad y cantidad, los modos de adaptación de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos a las legislaciones nacionales o la operatividad de las autoridades nacionales para su vigilancia y control. La elaboración de un protocolo que incluyese estos criterios no es ajeno al sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, pues ya existen las directrices elaboradas por el Comité de Derechos Humanos para facilitar a los Estados su obligación de informar, de acuerdo con el artículo 40 del Pacto Internacional de derechos civiles y políticos.²³⁹ Este examen entre países tendrá la efectividad que los Estados quieran, en la medida en que cooperen con el mecanismo, suministren la información solicitada y apliquen, en su caso, las medidas adoptadas por el Consejo.

En cuanto al control *ad hoc* de las violaciones de los derechos humanos consideramos que no sería recomendable secundar el procedimiento 1503 (XLVIII). La práctica ha demostrado que su confidencialidad es un obstáculo para su efectividad hasta tal punto que

²³⁷ Cfr. *Reforming the Human Rights System*, op. cit., p. 27 y Cfr. *Summary of informal discussion by the Commission on Human Rights...*, op. cit.

²³⁸ Cfr. Doc. A/59/2005/Add. 1, pár. 8.

²³⁹ Cfr. Doc. CCPR/C/66/GUI/Rev.2, de 26 de febrero 2001, directrices consolidadas del Comité de Derechos Humanos sobre la elaboración de los informes.



los miembros de la Comisión aconsejan su total eliminación²⁴⁰. En cuanto al control preventivo sería bueno aprovechar el modelo y la experiencia de relatores especiales y de los grupos de trabajo de la Subcomisión, aunque modificando el sistema de elección de los expertos para ganar en imparcialidad y profesionalidad²⁴¹. En esta tarea la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos podría ser de gran ayuda en la elaboración de una base de datos amplia y actualizada a quienes el Consejo pudiese encomendar este control. El listado de los posibles expertos debería confeccionarse con información de distintas fuentes, gubernamentales y no gubernamentales, y entre estos candidatos debería pensarse en técnicos, científicos y académicos de reconocido prestigio.

B) Un poder de decisión y no sólo de mera recomendación

Desde la perspectiva institucional es evidente que se conseguiría una mayor efectividad en la protección de los derechos humanos si el nuevo Consejo tuviese capacidad para acordar medidas obligatorias frente a los Estados. De esta forma, se solventaría el problema actual de la Comisión. Otra cosa es saber si los Estados están dispuestos a otorgar este poder al Consejo y a asumir, por lo tanto, más obligaciones de resultado. Las posibilidades de alcanzar este poder de decisión dependerá del estatuto jurídico definitivo del futuro Consejo y de su rango jerárquico en la estructura de la Organización. Si el Consejo se crea como órgano principal en igualdad de condiciones que el Consejo de Seguridad debería otorgársele este poder. Por el contrario, si se constituye como órgano subsidiario de la Asamblea difícilmente podrá tener mayores competencias decisorias que ésta. Por el momento, las negociaciones apuntan en esta segunda dirección, ya que los Estados no parecen dispuestos a comprometerse demasiado.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que la obligatoriedad de las decisiones del Consejo dependerá de su contenido y las circunstancias, en el entendido que el núcleo duro de los derechos humanos pertenece *ratione materiae* al *ius cogens* internacional.

En cuanto a su organización interna, el Consejo debería gozar de amplias competencias decisorias para el desempeño de su mandato. Se propone que el nuevo Consejo mantenga las reuniones extraordinarias de la Comisión, siempre que las circunstancias lo requieran y así lo decida la mayoría de sus miembros²⁴². Si bien la necesidad de estas sesiones extraordinarias es compartida por la mayoría de los Estados²⁴³, no hay consenso, sin embargo, sobre los modos de garantizar la participación de las organizaciones no gubernamentales en estas sesiones²⁴⁴. Por otra parte, no sería desacertado que el Consejo de Derechos Humanos pudiera acceder a la función consultiva del Tribunal Internacional de Justicia para solicitarle una opinión consultiva en el sentido de los artículos 96 de la Carta y 65 del Estatuto sobre la conformidad de la situación de un Estado respecto a los estándares mínimos de derechos humanos o sobre el cumplimiento por parte del Estado de sus obligaciones internacionales en

²⁴⁰ Cfr. *Summary on the open-ended informal consultations prepared by the Chairperson of the 61th session...* *op. cit.*, p. 18.

²⁴¹ Cfr. Lempinen, *op. cit.*, p. 16 y ss, donde con acierto puntualiza cómo las relaciones entre los relatores especiales y la actual Comisión son inciertas y poco claras políticamente, ya que los relatores difícilmente se pueden separar de las instrucciones de la Comisión.

²⁴² Cfr. Doc. A/59/2005/Add. 1, p. 11.

²⁴³ Cfr. *Summary of informal discussion by the Commission on Human Rights...* *op. cit.*

²⁴⁴ Cfr. *Summary on the open-ended informal consultations prepared by the Chairperson of the 61th session...* *op. cit.*, p. 26 y *Joint Statement on UN Reform*, de 12 de abril de 2005, presentada en la 61ª sesión de la Comisión de Derechos Humanos.



materia de derechos humanos²⁴⁵. La articulación jurídica de su acceso a la función consultiva dependerá nuevamente del estatuto jurídico definitivo del nuevo Consejo. Si se constituye como órgano principal se aplicará directamente el párrafo 1 del artículo 96 de la Carta. De lo contrario será necesaria una autorización expresa en el sentido del párrafo 2 del precitado artículo. Pero sea como fuere, el acceso del Consejo de Derechos Humanos a la función consultiva supondría un fortalecimiento de la Organización en un doble sentido. Por un lado, se reforzaría el papel del Tribunal Internacional de Justicia en el sentido de las recomendaciones del Secretario General²⁴⁶, en la medida en que sería directamente competente para velar por la protección los derechos humanos, aunque sea de forma consultiva. Por otro, porque esta protección jurisdiccional situaría a los derechos humanos en igualdad de condiciones que otras materias, como puede ser el uso de la fuerza, y porque la opinión del alto Tribunal siempre será una opinión de autoridad. En definitiva, se manifestaría de forma expresa que la defensa de los derechos humanos es realmente una de las prioridades de las Naciones Unidas.

C) Un limitado poder legislativo

Uno de los grandes legados de la Comisión de Derechos Humanos es su contribución al desarrollo, promoción y codificación de los derechos humanos²⁴⁷. El nuevo Consejo deberá seguir desempeñando este papel mediante la elaboración de normas y mecanismos de protección de los derechos humanos. Pero, además, teniendo en cuenta el carácter permanente del nuevo órgano se deberían idear fórmulas concretas para superar las demoras que actualmente enfrenta la Comisión. Recuérdese, por ejemplo, cómo desde 1990 la Comisión de Derechos Humanos está trabajando en la elaboración de un Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que asegure el goce de estos derechos a todos los individuos a través de un nuevo mecanismo de control sobre la base de quejas particulares semejante al existente en el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²⁴⁸. Es incuestionable, por tanto, que el nuevo Consejo de Derechos Humanos ha de gozar de claras prerrogativas legislativas. Aunque sin duda alguna en el desempeño de esta función pueda contar con el apoyo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos y los órganos específicos de control establecidos por los distintos tratados. Por otra parte, sería muy deseable que se adoptaran fórmulas que garanticen, en la medida de lo posible, la obligatoriedad e integridad universal de los nuevos tratados en esta materia.

²⁴⁵ Cfr. Mosler, H. "Article 96", en B. Simma, (ed.) (1995): *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, p. 1010.

²⁴⁶ Cfr. pár. 139 del Informe del Secretario General.

²⁴⁷ Cfr. Doc. A/59/2005/Add. 1, pár. 11.

²⁴⁸ En 2001, la Comisión de Derechos Humanos ha nombrado un grupo de expertos para el estudio del proyecto de Protocolo a fin de estudiar las posibles opciones de codificación. Cfr. Coomans, A.: "The role of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights in strengthening implementation and supervision of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", *Verfassung und Recht in Übersee*, vol. 35, n° 2 (2002), pp. 182-200.



Consideraciones finales

Las expectativas depositadas en todo lo referente a la reforma institucional se van complicando en la medida en que se desarrollan las respectivas propuestas de reforma, se matizan sus modos de funcionar, se les encomienda nuevas competencias materiales o se establecen nuevos acondicionamientos de carácter multidisciplinar y multiusos. Sin embargo, hay que seguir avanzando en el desarrollo de todas estas propuestas para alcanzar la fórmula mágica que lleve a las Naciones Unidas a adaptarse a las exigencias del siglo XXI, aunque no se deben olvidar los objetivos de este paquete de reformas: ganar en efectividad, en eficiencia y equidad²⁴⁹. Se necesita, por tanto, una reforma de simplificación y de transparencia, pero también de credibilidad y de efectividad. La credibilidad de las Naciones Unidas depende de su efectividad. Y si se refuerza la legitimidad, ya se refuerza la credibilidad, aunque sólo con esto no basta. En el fondo se requiere el firme compromiso de los Estados de buscar por los medios establecidos la consolidación de la paz.

No se discute que la reforma del sector de la seguridad está ligada a ganar en libertad y que ambos son los elementos esenciales de todo proceso de estabilización en las situaciones posteriores a los conflictos. Se subraya que estas reformas van unidas indisolublemente a la promoción del imperio de la ley, la justicia de transición, el proceso de desarme, la desmovilización e integración y la protección de los derechos humanos²⁵⁰.

Sin embargo, hay que concretar y examinar seriamente hasta dónde quieren llegar los Estados, con qué medios cuentan y su grado de voluntad política para coordinarse entre ellos y coordinar de forma equilibrada las competencias institucionales con el fin de evitar duplicidades y conflictos de intereses. La clave del éxito de estas todas instituciones dependerá de cómo se articulen las vías de comunicación y colaboración mutua. Los informes y las matizaciones de los Estados señalan constantemente la necesidad, por ejemplo, de una participación más activa del Alto Comisionado y del Consejo Económicos y Social en las deliberaciones del Consejo de Seguridad²⁵¹, o que las deliberaciones del Consejo de Seguridad tenga en cuenta las opiniones del Consejo de Derechos Humanos y de la Comisión de Consolidación de la Paz²⁵². Y viceversa, que el Consejo de Seguridad pueda acceder de forma periódica a las investigaciones del Alto Comisionado, a las del Consejo de Derechos Humanos y a los estudios de la Comisión de Consolidación de la Paz, y que se coordinen las actividades de los organismos especializados manteniendo consultas regulares con las organizaciones no gubernamentales²⁵³.... Una mala gestión en la coordinación supondría la dispersión de las actuaciones de estos órganos, aumentará la complejidad de la Organización y, además, a un alto coste. Es de esperar que la uniformidad de objetivos lleve a los Estados a un buen aprovechamiento de los recursos de la comunidad internacional.

A pesar del optimismo inicial con que se han acogido las propuestas de reforma del Grupo de Alto Nivel y del Secretario General en los distintos sectores de la comunidad internacional, hay que recordar que todavía queda un largo camino por recorrer con variadas dificultades. La elaboración de este catálogo de reformas es sólo el primer paso necesario para comprometer a los Estados en que se involucren en esta reforma.

²⁴⁹ Cfr. pár. 32-43 del Informe del Grupo de Alto Nivel.

²⁵⁰ Cfr. S/PRST/2005/30, de 12 de julio de 2005, declaración del Presidente del Consejo de Seguridad.

²⁵¹ Cfr. Doc. A/59/2005/Add. 1, pár. 17.

²⁵² Cfr. pár. 289 del Informe del Grupo de Alto Nivel.

²⁵³ Cfr. pár. 172 del Informe del Secretario General.