

CAPÍTULO CUARTO

LA REFORMA DE LAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES

En nuestro tiempo no existen las condiciones propicias para una refundación del orden internacional como la que representó la Paz de Westfalia o la que se dio en los años cincuenta del siglo pasado. A finales de la Segunda Guerra Mundial las naciones aliadas vencedoras, en condiciones de emergencia extrema, emprendieron una reestructuración de grandes proporciones. En los momentos de crisis del pasado, una devastadora contienda bélica creó en los poderes fácticos la conciencia de la necesidad de abordar el trabajo y los compromisos difíciles que implica un gran reordenamiento internacional.

I. GOBIERNO MUNDIAL O GOBERNANZA INTERNACIONAL

La experiencia fallida de la Sociedad de Naciones y los desafíos que ha enfrentado la Organización de las Naciones Unidas revelan con claridad que los límites de lo posible en todo intento de reforma de las instituciones internacionales estuvieron definidos en buena medida por los intereses de las grandes potencias. En nuestra situación actual se agregan también las rivalidades y los intereses de corto plazo de los integrantes de una más compleja comunidad internacional, así como la ausencia de un propósito común entre sus integrantes.

Ramesh Thakur y Thomas G. Weiss, en su ensayo *The U. N. and global governance an idea and its prospects*, nos recuerdan que “Las

utopías del siglo XVIII y XIX de un gobierno mundial se vinieron abajo estrepitosamente y dos guerras mundiales pusieron al descubierto el potencial de conflicto que lleva en sus entrañas la sociedad internacional”.¹⁰⁰ Como consecuencia de lo anterior, ambos autores plantean acertadamente que el tema a discutir que tenemos frente a nosotros no es el de un gobierno mundial, sino el de una mayor gobernanza mundial. “Hasta los más entusiastas defensores de los intereses nacionales y los más fríos simpatizantes de las Naciones Unidas están de acuerdo en la necesidad de esfuerzos multilaterales en algunos sectores para hacer frente a problemas que van más allá de las fronteras nacionales”.

Thakur y Weiss precisan que el término “gobernanza” se refiere a la creación de “sistemas adecuados y normas que garantizan el orden más allá de lo que pueda ocurrir”.¹⁰¹ Más allá de la discusión sobre la validez del concepto de gobernanza o gobernabilidad internacional, el término se ha aceptado en el lenguaje de los organismos internacionales en la siguiente acepción: “gobernanza global no es equivalente a un gobierno global, pero es la opción menos mala a falta de algo mejor. Es un sustituto de autoridad transnacional coercitiva en el mundo contemporáneo”.¹⁰²

En conclusión, tenemos frente a nosotros en el panorama mundial dos escenarios contrastantes. Por un lado la experiencia europea, en que sus dirigentes pretende enfrentar los serios problemas que afectan la eurozona por la vía de una más profunda integración hacia un orden post-Westfalia, mediante cesiones de soberanía. Por otro lado, se nos presenta un escenario confuso e impredecible, una transición sin rumbo claro, del periodo bipolar de la guerra fría hacia un nuevo orden caracterizado por una creciente globalización.

El camino de Europa no constituye una fórmula perfecta, pero si contemplamos al proceso de integración desde una am-

¹⁰⁰ Thakur, Ramesh y Weiss, Thomas G., *The United Nations and global governance*, Bloomington, Indiana University Press, 2008, p. 10.

¹⁰¹ *Idem.*

¹⁰² *Idem.*

plia perspectiva histórica, es ineludible reconocer que ha ofrecido al viejo continente décadas de paz y estabilidad que no tienen precedente.

Habiendo ya descartado las posibilidades de una reforma ambiciosa del orden internacional, la pregunta que nos corresponde plantearnos es cuál es la reforma posible de las instituciones, que nos conduzca hacia una mayor gobernanza.

II. LA REFORMA DEL SISTEMA DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU)

Desde la década de los noventa del siglo pasado en el seno de la Organización de las Naciones Unidas se ha planteado el tema de la necesidad urgente de adecuar sus capacidades a los nuevos desafíos de la comunidad internacional. Destacan por su profundidad de análisis los siguientes planteamientos: *La renovación de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio* (A/51/950), del 14 de julio de 1997; *El fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio* (A/57/387), del 9 de septiembre de 2002; *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos* (A/59/2005), del 21 de marzo de 2005.

En septiembre de 2005 la Organización de Naciones Unidas celebró su sexagésimo aniversario con la más grande reunión de jefes de Estado y de gobierno que registra la historia. El consenso general de la crítica al documento que adoptó esta asamblea de altísimo nivel es que aunque se recogieron modestos avances, los temas centrales de la urgente reforma fueron dejados a un lado. El entonces secretario general de la organización, Kofi Annan, un hombre comprometido con la reforma, comentó, significativamente, a propósito de los magros resultados de esa oportunidad desaprovechada, “que era difícil alcanzar acuerdos en una institución (entonces de 191 miembros), y que los posicionamientos y las maniobras se impusieron a los resultados”.¹⁰³

¹⁰³ *Herald Tribune*, Londres-Paris, 15 de septiembre de 2005, primera plana.

Aunque al fin del mandato de Kofi Annan el impulso por una reforma de la organización perdió fuerza, el tema se mantiene vivo, y en septiembre de 2008 los Estados miembros acordaron iniciar negociaciones intergubernamentales a fin de alcanzar el acuerdo general más amplio posible sobre la reforma del Consejo de Seguridad.

En la opinión pública, y entre los expertos y estudiosos de la vida internacional, ha crecido la conciencia de la urgencia de una reforma integral de la organización. Sin embargo, como ya hemos dicho, en las condiciones prevalecientes en el actual escenario internacional no es posible esperar avances espectaculares.

A continuación presento de manera sucinta algunos de los componentes de una reforma viable del sistema de Naciones Unidas:

1. La actualización de los órganos decisorios más importantes de la ONU: el Consejo de Seguridad y la Asamblea General, a fin de que esté representada la realidad multipolar que caracteriza a la comunidad internacional contemporánea.
2. La definición de un concepto más amplio de seguridad, en la que se incluyan las nuevas amenazas que afectan nuestra estabilidad económica y social.
3. La reforma de la ONU para hacer frente a los nuevos y a los tradicionales desafíos a la seguridad internacional. Aquí están comprendidos el desarme en todos sus aspectos, incluyendo la no proliferación de armas nucleares, así como la cooperación en contra del terrorismo y el crimen organizado.
4. El fortalecimiento de la Corte Internacional de Justicia y de la Corte Penal Internacional, así como la promoción y defensa de los derechos humanos y el robustecimiento de los mecanismos internacionales para la intervención humanitaria.
5. El impulso y la institucionalización de los programas de cooperación para atender la nueva agenda supranacional, en la que se incluyen el cambio climático, las migraciones desordenadas en casos de catástrofes naturales, crisis economi-

ca, persecución política o religiosa; los problemas de salud y la ayuda humanitaria.

6. El cumplimiento de los objetivos de Desarrollo del Milenio, que incluyen la lucha contra la pobreza, la ayuda al desarrollo en el campo de la educación y la productividad, así como los proyectos asistenciales.

A las reformas de la ONU debe sumarse la actualización de los órganos de gobierno del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, así como una más eficaz regulación y supervisión del mundo financiero internacional.

III. LA REFORMA DE LOS ÓRGANOS PRINCIPALES DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

En estos últimos años se han venido discutiendo diversos proyectos de reforma que buscan fortalecer a la Asamblea General y al Consejo Económico Social (ECOSOC); actualizar al Consejo de Seguridad y renovar las estructuras del que depende el funcionamiento mismo de la ONU.

En septiembre de 2008, los Estados miembros acordaron iniciar negociaciones intergubernamentales a partir de febrero de 2009, a fin de buscar un acuerdo lo más amplio posible entre la membresía de la organización. Se definieron entonces seis aspectos importantes para las reformas del Consejo de Seguridad:

- 1) Categorías de la membresía.
- 2) Representación regional.
- 3) La cuestión del veto.
- 4) El número de integrantes del Consejo de Seguridad.
- 5) Sus métodos de trabajo.
- 6) La relación entre el Consejo de Seguridad y la Asamblea General.

Después de sucesivas rondas de negociación, no ha habido a la fecha un progreso sustantivo, y la cuestión del veto está fuera

de toda discusión, porque ninguno de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad está dispuesto a renunciar a ese privilegio. Más allá de sus rivalidades y diferencias, en este tema prevalece entre ellos un total acuerdo. No existe tampoco la disposición de fortalecer las facultades de la Asamblea General, el órgano más representativo de la organización, en detrimento de las del Consejo de Seguridad.

Por lo que se refiere a la ampliación del Consejo, actualmente formado por quince miembros, entre los que se incluyen los cinco permanentes, cuatro grupos de naciones mantienen posiciones diferentes.

- 1) El G4, integrado por Alemania, Brasil, India y Japón, busca un asiento permanente para cada uno.
- 2) El grupo africano persigue una mayor representación mediante dos asientos permanentes (con todas sus prerrogativas, incluyendo el veto) y cinco asientos no permanentes.
- 3) El G5, integrado por Costa Rica, Jordania, Liechtenstein, Singapur y Suiza, se ha concentrado en la reforma de los métodos de trabajo y ha propuesto incluso una regulación del ejercicio del veto.
- 4) Por último, el Movimiento Unidos por el Consenso (MUC), integrado por Argentina, Canadá, Colombia, Costa Rica, España, Italia, Malta, México, Paquistán, Republica de Corea, San Marino y Turquía, ha buscado una solución intermedia entre las principales posturas de la reforma, que se basa en la ampliación de la categoría de miembros no permanentes con posibilidad de reelección inmediata.

La ampliación del Consejo de Seguridad y la reforma de sus métodos de trabajo es un paso fundamental para poner al día a la Organización, dándole una mayor representatividad a su principal órgano decisorio en materia de seguridad y paz. Si no se pueden limitar los privilegios del veto de los miembros permanentes, es indispensable al menos evitar el nuevo ingreso de nuevos miembros permanentes, lo que vendría a acentuar aún más la

estructura dirigente del Consejo heredada de la Segunda Guerra Mundial.

Es necesario, en cambio, ampliar la membrecía no permanente en por lo menos diez asientos más, buscando un adecuado equilibrio regional. De igual manera, debe ampliarse el periodo de dos años que corresponde a los miembros no permanentes, a por lo menos cuatro años, ofreciéndoles la posibilidad de reelección. De esta manera, podrá alcanzarse una mayor representatividad por la vía de la ampliación de los integrantes no permanentes y un mayor equilibrio con los miembros permanentes, por la vía de la ampliación del mandato de los miembros electos y su posibilidad de reelección.

La modesta reforma reseñada anteriormente no ha avanzado, porque las naciones más poderosas no están dispuestas a ceder sus prerrogativas para dar impulso a un sistema multilateral que no puedan controlar; y por su parte, los Estados en ascenso buscan alcanzar en las condiciones actuales una mayor influencia, sin tomar en cuenta el contexto mundial.

IV. LA REFORMA AL SISTEMA DE JUSTICIA Y LA DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Por lo que se refiere al fortalecimiento del sistema de justicia, nos enfrentamos también con las mismas limitaciones. La Corte Internacional de Justicia es uno de los seis órganos principales de las Naciones Unidas, y en la Conferencia de San Francisco se planteó sin éxito la posibilidad de conferirle jurisdicción obligatoria. Según el capítulo sexto de la Carta, el Consejo de Seguridad puede derivarle asuntos contenciosos, pero deberá tomar en consideración que las disputas legales, como regla general, tienen que ser referidas por las partes, de acuerdo con las provisiones del Estatuto de la Corte en su artículo 36.

La Corte ha contribuido de forma significativa al desarrollo del derecho internacional. No solamente ha llenado huecos im-

portantes en el campo de la legislación internacional; “muchas cuestiones legales concernientes a las organizaciones internacionales, las normas de los tratados, demandas internacionales, asuntos territoriales, importantes asuntos del Derecho del Mar, han sido influenciados por la corte y su predecesora la Corte Permanente de Justicia”.¹⁰⁴

Como consecuencia de la globalización, muchas disputas y situaciones internacionales, no solamente conciernen a las relaciones con los Estados, sino a actores no estatales. Salvo que la Corte sea dotada de los instrumentos adecuados y se realicen las reformas a sus estatutos para atender esta nueva dinámica, “[...] Sus aspiraciones de universalidad se desvanecerán y su labor correspondiente, a fin de desarrollar el Derecho Internacional como un grupo coherente de normas será más difícil de alcanzar”.¹⁰⁵

Hay quienes consideran que el planteamiento de estas reformas es utópico, ya que la Corte en las actuales condiciones no puede lidiar en forma expedita con su creciente presión de trabajo. Este es un tema de gran importancia, pero lamentablemente el fortalecimiento de la institución no está en el actual horizonte de las reformas de las Naciones Unidas.

El campo de la reforma del sistema de Naciones Unidas que parece ofrecer una mayor flexibilidad tiene que ver con la posibilidad de acuerdos entre los Estados para asumir compromisos en acciones conjuntas que requieran una mayor permanencia o institucionalidad. En este campo puede haber resultados desiguales, según los casos específicos. Destacan como temas más difíciles el de los derechos humanos y el de la intervención humanitaria, ya que su implementación en los casos que lo ameriten implica forzosamente el escrutinio y/o la intervención en el ámbito interno en un Estado determinado.

Aquí volvemos a topar con uno de los obstáculos más reacios para la evolución del derecho internacional. El principio de no

¹⁰⁴ Crawford, James y Grant, Tom, *The Oxford Book on the United Nations*, Oxford, Oxford University Press, 2007, p. 193.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 206.

intervención es una consecuencia directa del reconocimiento de que los Estados son entidades autónomas, e incluso, la Organización de las Naciones Unidas, que es el único agente facultado legalmente para ejercer autoridad internacional, está claramente limitada por el artículo segundo de la Carta, que prohíbe a la organización intervenir en materias que esencialmente corresponden a la jurisdicción interna de los Estados miembros.

Aceptando lo anterior en la dimensión que corresponde, es también cierto que todo Estado que ingrese al seno de la Organización de las Naciones Unidas asume la obligación de cumplir con las obligaciones establecidas en su carta constitutiva.

En los capítulos anteriores hemos insistido en que desde los orígenes del sistema de Estados modernos el concepto de la soberanía no se aplicó en términos absolutos, y que los Estados han tenido que aceptar a lo largo de un proceso que admite avances y retrocesos, las realidades que se derivan de su convivencia con otros Estados. Ahora bien, como consecuencia de la evolución de la comunidad internacional se han planteado en fechas recientes nuevos asuntos que implican limitantes de soberanía. Dos cuestiones sobresalen particularmente: el movimiento de derechos humanos, que ha buscado poner un alto a los excesos de autoridad, a la represión y a la persecución de los gobiernos en contra de sus propios ciudadanos, y la intervención humanitaria en el caso de conflictos armados, entre dos o más Estados, o de conflictos internos, en que es indispensable proteger a comunidades enteras de crímenes en contra de la humanidad, ejecuciones masivas, limpieza étnica y genocidio.

Los avances en estos dos grandes temas son relativos, y se plantean asuntos que distan mucho de estar resueltos. ¿Bajo qué circunstancia el uso de la fuerza legítima se justifica para proteger a la población en contra del consentimiento de sus propios gobiernos? Sin criterios claros que sean aplicables imparcialmente, la actuación de las Naciones Unidas puede estar sujeta a críticas muy diversas, salvo en casos en que se alcancen consensos contundentes.

Al final de la Segunda Guerra, la conciencia de los derechos humanos avanzó notablemente, y en 1948 se aprobó la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Aunque esta no es un instrumento vinculatorio, la declaración condujo a la firma de la Convención de Genocidio y a la actualización de las convenciones de Ginebra de 1949 y a los demás acuerdos internacionales en la materia que se aprobaron en la década de los sesenta. Las leyes y procedimientos de las Naciones Unidas, los tribunales *ad hoc* que se han establecido y la reciente creación de la Corte Penal Internacional, son parte de esta evolución. El desarrollo de la normativa internacional en el caso de los derechos humanos ha sido uno de los logros de la Organización de las Naciones Unidas en las últimas décadas. Se cuenta ahora como un cuerpo de normas e instrumentos en esta materia: la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos y el Pacto sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Se agregan a lo anterior los acuerdos internacionales sobre la discriminación racial, en contra de la tortura, en relación con los derechos de la infancia, de la discriminación de las mujeres y de los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias (de todos los instrumentos anteriores, este último es el que cuenta con menos ratificaciones).

En la Conferencia de Roma de 1998 se constituyó la Corte Penal Internacional. Participaron en sus deliberaciones 160 Estados, 36 organizaciones intergubernamentales y 236 organismos no gubernamentales. La Conferencia adoptó el Estatuto de la Corte por 120 votos a favor, 7 en contra y 21 abstenciones. Los Estados Unidos y China públicamente manifestaron su oposición, pero los otros tres miembros permanentes del Consejo de Seguridad: Francia, Reino Unido y la Federación Rusa, lo aceptaron. El tratado codificó todos los avances en materia de derecho criminal internacional, se abrió para los procesos de ratificación y entró en vigor en 2012. Aunque la Corte Penal Internacional no es un cuerpo integrante de las Naciones Unidas, su tratado constitutivo establece una relación legal entre ambas instituciones.

El Estatuto de Roma confiere jurisdicción a la Corte sobre cuatro tipos de crímenes: genocidio, crímenes en contra de la humanidad, crímenes de guerra y crímenes de agresión. A pesar de la notable ausencia de los Estados Unidos y China, en los últimos años ha crecido el apoyo a la Corte Penal Internacional con nuevas ratificaciones, y ha sido muy importante también la adecuación de las legislaciones nacionales para hacerlas compatibles con sus términos.

Richard A. Falk, en su libro sobre el *Orden mundial en declive*, señala en relación con el tratado de Roma, que no obstante los progresos alcanzados, estos no deben exagerarse, porque este instrumento

[...] contiene muchas concesiones importantes a las concepciones tradicionales del orden de Westfalia, incluyendo dentro de ellas el trato deferente a la primacía de las autoridades penales nacionales, así como el papel que se atribuye al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, por lo que se refiere a la autorización o prohibición de la persecución del crimen, lo que le da a varios de los actores principales geopolíticos la posibilidad del veto.¹⁰⁶

Es justo, sin embargo, reconocer que una dinámica muy positiva se ha creado en esta materia, que es tan importante para la maduración del derecho internacional. Esta evolución marca un alto contraste con la parálisis que caracteriza a otros campos de la reforma.

V. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

En el nuevo campo de la cooperación entre los Estados para atender los nuevos problemas supranacionales derivados de la globalización debería ser más fácil alcanzar progresos sustantivos, a diferencia de los más difíciles temas de la justicia internacional. Estos problemas, por su naturaleza, no ponen forzosamente en

¹⁰⁶ Falk, Richard A., *op. cit.*, p. 30.

tela de juicio al comportamiento de los Estados ni implican escrutinio o sanciones a un Estado infractor. Sin embargo, la cooperación internacional en los asuntos más importantes de la nueva agenda, que van desde el cambio climático hasta las migraciones desordenadas y la acción humanitaria, se enfrenta actualmente a severas limitaciones de índole económica o a poderosos intereses creados. La crisis económica de 2008 creó obstáculos extraordinarios para avanzar en esta materia.

Sobre el tema del cambio climático, el informe GEO-5 elaborado por el programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (Prima) señala que “Los cambios que actualmente se observan en el sistema tierra no tienen precedentes en la historia de la humanidad”, y que el objetivo de contener el calentamiento en dos grados para final del siglo se aleja: los océanos son cada vez más ácidos, y la deforestación está alcanzando proporciones tales que supondrá un costo mayor para la economía mundial superar las pérdidas derivadas de la crisis financiera de 2008. Por último, el informe alerta que estos cambios llegados a un punto pueden ser abruptos e irreversibles. No obstante las evidencias y una creciente conciencia de la comunidad internacional sobre la importancia del cambio climático, no se ve en el horizonte inmediato la posibilidad de alcanzar los consensos indispensables para romper con el *statu quo*.

Por lo que se refiere a los temas relacionados con el desarrollo económico y social, aunque el Banco Mundial y sus agencias, así como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano proveen la mayor contribución de recursos financieros para el desarrollo; el sistema de Naciones Unidas ofrece, mediante diversos organismos, cerca de cinco billones de dólares en aportaciones directas, así como asistencia técnica en salud, educación, agua potable, sanidad, integración social y políticas urbanas. Estas aportaciones han sido importantes, pero tienen que ser correspondidas con las responsabilidades asumidas por los Estados en relación con los objetivos del Desarrollo del Milenio. La ma-

por parte de los Estados que suscribieron este compromiso no lo han cumplido.

El desarrollo humano es uno de los objetivos incontrovertibles que tiene la organización, y su cumplimiento no tiene las cargas políticas que pueden dividir a la comunidad internacional, y es al mismo tiempo esencial y complementario para los programas que el mundo en desarrollo impulsa para reducir la pobreza. En este preciso campo, la reforma pendiente de los organismos económicos internacionales debe incluir el dar una voz y una influencia más consistente a los países en desarrollo para impulsar las metas del milenio.

VI. LA VOLUNTAD POLÍTICA, EL MAYOR DESAFÍO DE LA REFORMA

Esta breve reseña de los limitados progresos alcanzados en la consecución de los objetivos del sistema de las Naciones Unidas no compensa la parálisis general que se manifiesta en el terreno de la reforma a la institución. Los obstáculos no solamente obedecen a la falta de voluntad política, sino que la Asamblea General, el foro más representativo de la comunidad internacional, no ha sido el vehículo más eficaz para alcanzar acuerdos. La Asamblea se caracteriza por debates prolongados, en donde las naciones presentan su propia propaganda, y la multitud de comités de que dispone este cuerpo operan con gran lentitud, y salvo casos muy excepcionales no son un espacio de diálogo eficaz.

Al panorama descrito en los párrafos anteriores se agrega el hecho de que la composición de la comunidad internacional ha cambiado sustancialmente en estas últimas décadas. Como ya hemos señalado, en la Conferencia de París de 1919 y en las conferencias de San Francisco y de Potsdam a mediados de 1945, los jefes de Estado de los países vencedores fueron los protagonistas indiscutibles que tomaron las decisiones fundamentales. Actualmente la escena está poblada de nuevos actores y agentes de pre-

sión. Empresas y consorcios financieros multinacionales y transnacionales tienen una influencia creciente de carácter global, y a esto se agrega la cada día más activa participación de la sociedad civil. Los organismos no gubernamentales han encontrado en las nuevas tecnologías, posibilidades inusitadas de ampliar su presencia. Se habla ahora de una sociedad civil global, que describe la coexistencia de un creciente universo de organizaciones e instituciones en el ámbito internacional, en forma independiente de los Estados. Esto significa que la política internacional y la creación del derecho y de nuevas instituciones ya no dependerán exclusivamente de la decisión de los gobiernos, como en nuestro pasado inmediato.

A este último fenómeno le llaman algunos tratadistas, la dilución o difusión del poder tradicional del Estado en una sociedad internacional más compleja y participativa. Los retos que plantea este nuevo fenómeno de dilución del poder se suman a los que enfrentamos ahora por la transición del poder del bipolarismo a una multipolaridad cambiante, con los ajustes que son de esperarse entre las potencias tradicionales y los Estados emergentes.

Ante este más complejo escenario de dispersión del poder, la cuestión más importante de nuestro tiempo es cómo podrán alcanzarse los consensos indispensables para poner en orden nuestra casa común, sin necesidad de tener que esperar a que un conflicto de gran envergadura nos obligue a hacerlo.

A pesar de sus limitaciones, la Organización de las Naciones Unidas representa hoy en día la única institución legítima y capacitada de acuerdo con su representatividad, para el ejercicio de una acción colectiva en materia de paz y seguridad, así como para desahogar los temas de la nueva agenda que son más apremiantes. Esta institución solo podrá moverse hacia delante impulsada ya no por una coalición de naciones vencedoras en una guerra de gran escala, sino por un grupo de naciones comprometidas con una causa común. La reforma del actual orden internacional no podrá avanzar sin un punto de apoyo.

VII. EL G-20 COMO UN POSIBLE INSTRUMENTO DE APOYO PARA LA REFORMA

Con la crisis financiera de 2008 el Grupo de los 20, integrado por ministros de finanzas y creado en 1999 con el fin de promover una discusión abierta entre los países desarrollados y las economías emergentes, sobre temas relacionados con la estabilidad económica global, se proyectó al primer plano. En 2008, este grupo fue elevado al nivel de jefes de Estado y de gobierno, y aunque en sus últimas reuniones se ha ocupado preferentemente de los temas económicos, crece la tendencia a ampliar su horizonte de deliberaciones a otros asuntos importantes de la agenda internacional, relacionados con la seguridad en el sentido más amplio.

Este grupo está integrado por Alemania, Argentina, Arabia Saudita, Australia, Brasil, Canadá, Corea del Sur, China, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica, Turquía y la Unión Europea. Sumadas las economías de estos países equivalen a más del 85% del producto global bruto, al 80% del comercio mundial y a más de las dos terceras partes de la población mundial. El G-20 puede ser el punto de apoyo que ponga fin a la parálisis internacional en los temas más importantes de la reforma del sistema de Naciones Unidas y el centro de decisión para avanzar en los temas de gobernanza más urgentes que tenemos frente a nosotros.

Los expertos ven en este desarrollo un paso hacia adelante, y está en discusión incluso cuáles serían los asuntos más urgentes que podrían incluirse en la agenda del G-20, desde el cambio climático, la lucha contra el crimen organizado, hasta el tema siempre presente de la proliferación de armas nucleares. Algunos analistas subrayan el peligro de que con el G-20 se estuviera creando de facto un nuevo directorio internacional que marginaría a la Organización de las Naciones Unidas. Los representantes de los países más involucrados con el desarrollo del G-20 han tenido, por lo general, el cuidado de señalar que esta no es la intención ni será tampoco el resultado del fortalecimiento del grupo.

Habrá que cuidar en no caer en alternativas de pensamiento estereotipadas, en el sentido de que un grupo informal pueda desplazar a una organización de la envergadura de las Naciones Unidas. Sin invadir los foros multilaterales del sistema institucional, el G-20 puede fungir como un grupo informal para alcanzar consensos que conduzcan a la toma de decisiones. Es evidente, además, que el grupo cuenta con la representatividad necesaria para generar la dosis de voluntad política de la que actualmente estamos ayunos.

Sin embargo, dos obstáculos considerables están limitando al G-20: el primero de ellos es la falta de un propósito común que se imponga a las naturales divisiones internas, y el segundo tiene que ver con la naturaleza misma del grupo, que no ha evolucionado de un foro de consulta a un foro de decisiones y compromisos exigibles.