

Espacios políticos institucionales para tramitar o resolver conflictos en la globalización*

*Jorge Carvajal***
jecarvajalma@gmail.com

RESUMEN

La mundialización ha generado espacios en los cuales se trámitan conflictos o se discuten aspectos que terminan generando al interior de los Estados reformas jurídicas o institucionales. El presente texto es un artículo de reflexión que pretende establecer las características dos espacios políticos de carácter internacional, la Asamblea General de las Naciones Unidas, máxima instancia de decisión y debate de la Organización de Naciones Unidas ONU, y en segundo lugar, el Grupo de los 20, espacio de trámite de política económica.

Palabras Clave: Conflicto, Política, Economía, Naciones Unidas.

ABSTRACT

Globalization has created spaces in which conflicts are handled or discussed issues that end up generating within the legal or institutional reforms States. This text is a reflective paper that aims to establish the characteristics of two international political arenas, the General Assembly of the United Nations, the highest decision-making and discussion of the UN United Nations and secondly, the Group 20, area of economic policy process.

keywords: Conflict, Politics, Economics, United Nations.

Fecha de Recepción: 20 de abril de 2012

Fecha de Aprobación: 27 de julio de 2012

* Este artículo es el resultado de una investigación que hizo parte del proyecto Acceso a la Justicia Global del Instituto Latinoamericano de Servicio Legales Alternativos ILSA. En el Marco del proyecto Acceso de la Justicia Global.

** Doctor en sociología jurídica e instituciones políticas, tesis con mención de reconocimiento, Universidad Externado de Colombia. Master en Estudios Políticos del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales IEPRI-Universidad Nacional. Especialista en sociología jurídica, Universidad Externado de Colombia. Abogado, Universidad Nacional y Licenciado en Ciencias Sociales, Universidad Distrital. Vinculado al centro de investigaciones de la Universidad Libre, Grupo de investigaciones Sociojurídicas GISJ, sede Bogotá Universidad Libe.

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas del siglo XX, concurrieron importantes cambios que se reflejaron en el campo de la política, en las estructuras sociales, culturales y económicas, estas transformaciones han sido objeto de estudio desde diversas disciplinas de las ciencias sociales, por su impacto mundial e incremento de la interdependencia entre estados, individuos y desarrollo económico, a este proceso se le ha denominado como la globalización.

En el campo de lo político, una de las características del sistema internacional es el alto grado de interdependencia. Hoy en día es inviable pensar en la existencia de estados aislados, por el contrario, a nivel mundial encontramos una mayor importancia de los espacios políticos clásicos, de carácter global o regional, en los que se discuten temas de paz, derechos humanos, política económica y sociedad. El papel de las organizaciones intergubernamentales, regidas bajo los principios del derecho internacional público, es relevante a la hora de resolver conflictos y de establecer agendas políticas. Ejemplo de este tipo de organizaciones es la Organización de Naciones Unidas ONU, la Unión Europea UE, la Organización de Estados Americanos OEA y la Unión de Países Suramericanos Unasur. Estas juegan un papel importante como escenario de discusión y debate.

Recientemente, han emergido nuevos espacios que reúnen a diversos estados, estos son escenarios más especializados en su agenda, estos se constituyen en foros de deliberación política y tratamiento de conflictos. El caso del G-7, el G-7 más Rusia (G-8) y el G-20, es un ejemplo de las dinámicas de especialización de los espacios políticos, cuyo objetivo es la discusión gira alrededor de la política económica global.

El texto se propone establecer las características de dos espacios políticos de carácter internacional, la Asamblea General de las Naciones Unidas, máxima instancia de decisión y debate de la Organización de Naciones Unidas ONU, y en segundo lugar, el G-20, espacio político económico, creado

en 1999 y conformado por un grupo de países industrializados y de economías emergentes. Se quiere establecer qué tipo de conflictos llegan a estos espacios, como se resuelven y el grado de eficacia en la resolución de los mismos.

Nuestra preocupación es la de acercarnos a conocer las características de lo que hemos denominado como, los espacios políticos para la resolución de conflictos en la globalización. Estos se pueden definir como los foros gubernamentales en los cuales los estados discuten temas de impacto mundial o regional, se analizan las dinámicas y efectos que de ellas se derivan, con la pretensión de llegar a acuerdos, declaraciones o resoluciones, con miras a generar un impacto y efecto.

Los espacios políticos que presentamos como objeto de análisis son, la Asamblea General de Naciones Unidas y G-20, estos tienen algunas características comunes. En primer lugar, son conformados por Estados. En segundo lugar, buena parte de los temas de discusión tienen connotaciones políticas, por este motivo, estos espacios pueden ser catalogados como foros. En tercer lugar, son escenarios donde los países, encuentran un lugar propicio para una mayor cooperación y coordinación internacional, en algunos casos con la pretensión de orientar en alguna medida el comportamiento de otros estados. (Santos: 2003; 142), Finalmente, estas organizaciones internacionales, promueven la idea de multilateralismo, lo cual implica el desarrollo de objetivos comunes. (Cancado, 2006: 111).

El texto se propone identificar de manera sintética dos espacios políticos en los cuales se tramitan conflictos en la globalización, las Naciones Unidas en particular la Asamblea General y el G-20, como ya señalamos estas instancias tienen como denominador común que su dirección política se encuentra en cabeza de los estados, sin embargo, las agendas tienen énfasis diferentes. La preocupación central del G-20 son los problemas de orden económico, la arquitectura financiera global y en alguna medida problemas políticos. Las Naciones Unidas, y en particular la Asamblea General, tendrán una agenda amplia cuyo centro de interés

es la paz mundial y los derechos humanos. En ambos casos se analizarán los siguientes aspectos: quienes lo conforman, el tipo de conflictos que abordan y el grado de eficacia de sus decisiones.

Problema de investigación

El artículo busca analizar las características de los nuevos espacios de resolución de conflictos en el marco de la globalización, se hace una comparación entre dos sistemas las Naciones Unidas el grupo de los veinte.

Metodología

El presente trabajo tiene como metodología el análisis cualitativo, para ello se recurrió al estudio de fuentes documentales que abordan diversos temas relacionados con el objeto de investigación del artículo. El texto tiene una mirada interdisciplinaria y su marco de referencia es la política y el derecho.

ESPACIOS POLÍTICOS INSTITUCIONALES DE DERECHO PÚBLICO PARA RESOLVER CONFLICTOS

En el ámbito mundial, las institucionales de derecho público internacional son un espacio relevante a la hora de dilucidar conflictos intergubernamentales. Desde 1945, a la fecha en la Organización de Naciones Unidas y su órgano plenario la Asamblea General, se ha convertido en una autoridad internacional y en un escenario político y jurídico en el cual se discuten conflictos relacionados con la paz, los derechos humanos y las relaciones entre estados. La Asamblea General, está integrada por todos los estados miembros de la ONU y es el máximo órgano de las Naciones Unidas. De acuerdo a nuestros objetivos interesa observar el tipo de conflictos que se dilucidan en estos espacios, la forma en que se resuelven y el grado de eficacia de sus decisiones.

La Asamblea General de las Naciones Unidas

Las Naciones Unidas, se ha convertido en un espacio protagonista en el escenario mundial,

allí se discuten conflictos que tiene relación con la paz y los derechos humanos, en un contexto donde los derechos humanos tienen un estatus político y moral a escala global que involucra a los estados y a los movimientos sociales en sus reivindicaciones. “El discurso de los derechos humanos ha conseguido un estatus político y moral sin paralelo en todo el mundo. Y todavía más importante, el discurso de los derechos humanos se ha convertido en el lenguaje de la política progresista en el Tercer Mundo, reemplazando las viejas estrategias de izquierdas de la revolución y el socialismo” (Rajagopal, 2005: 200)

La ONU, surgió como resultado de la voluntad política de múltiples estados nacionales conscientes de la necesidad de prevenir la guerra y la solución pacíficas de conflicto y el respeto por la dignidad humana. Tras la segunda guerra mundial, en junio de 1945, se firmó en la ciudad estadounidense de San Francisco la Carta de las Naciones Unidas. Sus intenciones fueron inequívocamente plasmadas en el preámbulo de dicho documento: “Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles, a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas... hemos decidido aunar nuestros esfuerzos para realizar estos designios” (Carta de las Naciones Unidas). De esta manera, la preservación de la paz internacional y una diplomacia global que evite la guerra y preserve los derechos humanos se constituye en la principal labor de la ONU.

En el mismo documento, se dispuso de una serie de principios que gobernarían la acción de la organización: a) la igualdad soberana de los pueblos; b) buena fe en el cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de la carta; c) la solución de las controversias internacionales por medios pacíficos; d) prestar ayuda en las acciones internacionales en que tome parte el organismo y e) la no intervención en los asuntos internos de los miembros.

Para asegurar el alcance del ideal dispuesto en el preámbulo y el cumplimiento de los principios mencionados, el sistema de Naciones Unidas estableció unos órganos principales, cuales son: Asamblea General, Consejo de Seguridad, Corte Internacional de Justicia, Consejo Económico y Social, Consejo de Administración Fiduciaria y Secretaría General. De estos, a su vez se desprenden un sin número de organismos, tanto de carácter consultivo como ejecutivo, con temas específicos de conocimiento.

La naturaleza de los conflictos tramitados en la ONU ha variado, desde de su creación en 1945, hasta el final de la guerra fría, se tramitaron de manera prevalente conflictos relacionados al mantenimiento de la paz y seguridad, los procesos de descolonización, la lucha contra el apartheid y las disputas por la autodeterminación. Con posterioridad a la guerra fría se tramitaron nuevos temas de conflictividad como: derechos humanos, desarrollo, medio ambiente, seguridad humana, desempleo, pobreza, servicios básicos. Buena parte de estos conflictos se han ventilado en la Asamblea General de las Naciones Unidas.

La Asamblea General de las Naciones Unidas es un organismo de deliberación política global. Se trata de un órgano democrático donde tienen asiento cada uno de los miembros de la organización y su poder de elección, un voto, es igual sin importar el poder político o militar de estos. Es importante decir aquí, que a pesar de este carácter democrático de la asamblea, esta no puede aceptar nuevos miembros a menos que el Consejo de Seguridad haya recomendado tal aceptación.

Las funciones de la Asamblea General, ante el concierto internacional, son de tipo político, lo cual va explicar los efectos de sus decisiones como declaraciones de principios, recomendaciones o resoluciones sin fuerza normativa vinculante. Este tipo de decisiones buscan: a) Fomentar la cooperación internacional en la política, b) proponer e impulsar el desarrollo de codificaciones internacionales, c) promover la cooperación al desarrollo a nivel internacional, d) ayudar a hacer

efectivos los derechos y libertades fundamentales, e) recomendar medidas de arreglo pacífico a los conflictos que surjan entre los miembros, salvo que la situación esté en conocimiento del Consejo de Seguridad, f) aparentemente contraria a la anterior, recibir y considerar los informes anuales y especiales del Consejo de Seguridad. Todo esto, sin perjuicio de una cláusula general de competencia contenida en el artículo 10 de la Carta que dice que la Asamblea General puede estudiar y debatir “cualquier asuntos o cuestiones dentro de los límites de esta Carta o que se refieran a los poderes y funciones de cualquiera de los órganos creados por esta Carta”.

La Asamblea General, posee una estructura formal, para un mejor manejo de las discusiones se han constituido cinco grupos cuyo punto de referencia para su creación fue su relación geográfica, los grupos regionales son: Estados africanos, Estados asiáticos, Europa oriental, Estados latinoamericanos y del Caribe y, Europa occidental y otros Estados. De estos grupos se eligen los representantes a las comisiones que son instancias dependientes de la Asamblea General, en ellas se discuten previamente temas políticos que serán llevadas a la Asamblea. Las comisiones son: Primera, asunto de desarme y seguridad internacional; segunda, asuntos económicos y financieros; tercera, asuntos sociales, humanitarios y culturales; cuarta, política especial y descolonización; quinta, asuntos administrativos y presupuestarios y; sexta, asuntos jurídicos. Como es natural, cada Estado solo puede votar en la plenaria dentro de su grupo respectivo. Tratándose de las comisiones, cada Estado puede enviar delegados a cada una de ellas, lo que implica que la cantidad máxima de miembros de cada comisión es igual a la cantidad máxima de miembros en la plenaria.

En cada periodo, anualmente en septiembre, se elige un presidente, veintiún vicepresidentes y los presidentes de cada una de las comisiones. Los anteriores sumados se constituyen en la mesa de la Asamblea. Los vicepresidentes se eligen teniendo en cuenta los cupos regionales, esto es:

6 para África, 5 para Asia, 1 para Europa Oriental, 3 para Latinoamérica y el Caribe, 2 para Europa Oriental y otros Estados y 5 por los países miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Esto da un total de 22 puestos. Como entre estos seis grupos se rotan la elección del presidente para el respectivo periodo, a la región que le corresponda en esa época la presidencia se le resta un cupo vicepresidencial para un total de 21 vicepresidentes.

Como ya se afirmó, las comisiones son la unidad básica de trabajo de la Asamblea. Son en estas unidades donde se dan los debates fuertes y se sustancian previamente las decisiones. Una vez se toma una resolución en el seno de la comisión se abre el espacio para su discusión y adopción por parte del pleno de la Asamblea.

Siguiendo con el funcionamiento interno, podemos decir que la Asamblea tiene en sus votaciones un sistema de cualificación temática de quórum aprobatorio. Se exige una mayoría de los dos tercios de los miembros presentes para los temas importantes; mientras para los no considerados importantes basta con la mayoría simple, es decir, la mitad más uno de los presentes. La normatividad de las Naciones Unidas considera temas importantes: las recomendaciones relacionadas con la paz y la seguridad internacionales, la elección de los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, la elección de los miembros del Consejo Económico y Social y del Consejo de Administración Fiduciaria, la admisión, suspensión y expulsión de miembros, el funcionamiento y organización del régimen de administración fiduciaria y, por último, las cuestiones presupuestales del organismo.

Dentro de la estructura, encontramos la acción de diversos organismos adscritos a la Asamblea. Nombremos algunos relevantes: Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH), Programa de

las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

La caracterización de espacio político se puede encontrar en las funciones de la Asamblea, en particular en temas como: “Los principios de la cooperación en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, incluidos los principios que rigen el desarme y la regulación de los armamentos, y hacer recomendaciones al respecto (salvo temas que lleguen al consejo de seguridad) y la de promover estudios y hacer recomendaciones para fomentar la cooperación política internacional, impulsar el derecho internacional y su codificación, ayudar a hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos y fomentar la cooperación internacional en las esferas económica, social, cultural, educacional y de la salud”(ONU). Cualquier tema relacionado con estas materias puede ser discutido en el interior de este cuerpo y dan como resultado tres actos que a veces se pueden confundir en su naturaleza y efectividad: recomendaciones, declaraciones de principios y conferencias¹.

Las recomendaciones, a veces llamadas resoluciones, son pronunciamientos que hace el organismo sobre una situación concreta que amenaza la paz o la seguridad interna o externa de los miembros. Asimismo, se utilizan estas para expresar preocupación por situaciones de violaciones sistemáticas de los derechos fundamentales, o grave riesgo de

¹ Aunque se podrían establecer más clasificaciones, consideramos que estas son las más prácticas. Atendiendo a minucias temáticas algunos autores como Benedetto Conforti distinguen entre recomendaciones a los Estados, decisiones, resoluciones organizacionales, resoluciones operacionales, directivas, proposiciones, declaraciones de principios y resoluciones semi vinculantes. Mírese *The law and practice of the United Nations*, Kluwer Law International, The Hague, The Netherlands, 1997.

que esto suceda. Las recomendaciones tienen un valor político fundamental y no vinculan en principio, a menos que esta sea reconocida y aceptada por el Estado presuntamente responsable. Una recomendación no puede ser tomada a la ligera, cada Estado debe razonar muy bien su no aceptación. El alcance concreto de estos actos es explicado claramente por Diez Velasco: “si los Estados son libres de rechazarla, lo harán con extrema prudencia si el acto en cuestión ha recibido la adhesión mayoritaria de los restantes Estados, esto es, a pesar de su alcance jurídicamente limitado puede ser un adecuado medio de presión social. De este modo, la ausencia de fuerza obligatoria no significa que el acto carezca de todo alcance, pues su impacto político (presión psicológica) y su valor jurídico (los Estados están obligados a examinar las recomendaciones de buena fe, arts. 2.5, 6 y 56 de la Carta de las N.U....) no son nada desdeñables”. (DIEZ: 1997; 183). Así entonces la eficacia de las recomendaciones va a ser política, pero cuentan con una inmensa legitimidad en el orden internacional².

Este poder general de recomendación para mantener la paz internacional tiene una limitación expresa tratándose de los casos en los cuales el Consejo de Seguridad ha asumido conocimiento. Esta limitación se presenta en dos escenarios: una vez se ha asumido conocimiento por parte del Consejo, la Asamblea no podrá hacer recomendación alguna; en el caso de no haber asumido la competencia el Consejo en un hecho concreto, si la recomendación implica acciones, más allá de la condena o la manifestación de una preocupación, previamente se tendrá que consultar con el Consejo. Así vemos, cómo la misión principal conferida a las Naciones Unidas es nominalmente

² Esto se ve reafirmado por la misma ONU, quien en su publicación *ABC de las Naciones Unidas* dice: “Aunque los gobiernos no están obligados jurídicamente a cumplir con las decisiones de la Asamblea, estas tienen el peso de la opinión pública mundial respecto de las principales cuestiones internacionales, así como la autoridad moral de la comunidad internacional”. Nueva York, 1998, p. 9.

atendida por un seno democrático como la Asamblea, pero en la práctica es definida por un órgano que ha sido calificado como desbalanceado y antidemocrático como lo es el Consejo³.

Contrario a lo que ocurre con las resoluciones emitidas por la Asamblea General, las decisiones del Consejo de Seguridad de la ONU, si son obligatorias para los estados, esto según lo establecido en el artículo 25 de la Carta de la ONU que señala, “los miembros... convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta”. Sin embargo, los conflictos de seguridad no son tratados única y exclusivamente por el Consejo de Seguridad, en estos temas convergen diversas instancias que buscan una coordinación en el tema seguridad, “un análisis global de cada caso pone de relieve que se suele producir una actuación convergente de los tres órganos, en un proceso en el que cada uno de ellos cumple un papel distinto y complementario: El Secretario es quien ejerce la diplomacia preventiva y ejecuta las decisiones del Consejo; La Asamblea confiere un impulso general de arreglo, y finalmente, el Consejo toma las decisiones de fondo las cuales son obligatorias frente a los estados.” (Casadevante, 1997:117).

Pasando a otra expresión de la Asamblea, estudiamos las declaraciones de principios, estas pueden producir efectos en la formación del derecho internacional. Las declaraciones de principios difieren de las recomendaciones en sus efectos y en su grado de concreción. Las declaraciones no son ya un pedido concreto de hacer o no hacer a un miembro determinado, sino que abarca temas de mayor envergadura. La declaración, al decir de la Oficina de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de las Naciones Unidas, es “un instrumento solemne que se utiliza solo en casos muy espectaculares, en cuestiones de grande y verdadera importancia

³ Esta noción de organismo antidemocrático no es una mera apreciación, es un dato: en la medida que hay cinco miembros permanentes, el resto de miembros se someten a elección y el veto de uno solo de los miembros permanentes puede dejar sin efectos las disposiciones del Consejo.

y cuando se espera obtener el máximo de observancia por parte del mayor número de Estados posibles” (Gaviria, 2005:45).

Por su mayor grado de abstracción, las declaraciones han suscitado algunos debates doctrinarios respecto a su calidad de fuente de derecho internacional. Esto en atención a que por sus términos genéricos puede llegar a parecer una norma positiva internacional. Para traer un ejemplo, Gaviria Lievano afirma: “Es posible encontrar en las declaraciones de la Asamblea General los mismos tres efectos del derecho consuetudinario descrito. Una declaración de la Asamblea General puede reconocer como derecho consuetudinario normas existentes con anterioridad a declararlas como derecho. También puede una declaración adoptada por unanimidad en la Asamblea General de las Naciones Unidas hacer cristalizar como derecho consuetudinario una norma en *statu nascendi*. Por último, una resolución de la Asamblea General que sea claramente de *lege ferenda* puede servir de punto de partida para que posteriormente la práctica de los Estados transforme la resolución en norma de derecho consuetudinario” (Gaviria, 2005:46). De todas maneras, este autor reconoce que dichos efectos no se podrían predicar de cualquier declaración sino de algunas realmente trascendentales y con votaciones unánimes, lo cual no deja de ser un criterio jurídico difícil de aplicar. Tratándose de la naturaleza y efectos de las declaraciones, es lo que algunos doctrinantes han dado en llamar *Soft law*. Explica Herdegen: “Ellas tienen relevancia legal, sin fundamentar directamente derechos y deberes. Para tales instrumentos que se encuentran en una zona gris entre la proclamación sin fuerza vinculante y la determinación con efectos vinculantes, se ha acuñado el concepto de *soft law*” (Herdegen: 2005; 164). En este aspecto, consideramos que es mucho más fácil sostener lo contrario, es decir, que en ningún caso estos actos se convierten en normas, pues de ser así la Carta de Naciones Unidas le hubiera conferido a la Asamblea ese poder normativo y no lo hizo. Con la creación de nuevas instituciones de derecho internacional público las declaraciones de princi-

pios (*soft law*), pierden aún más valor vinculante, téngase en cuenta que en el listado de fuentes que puede utilizar la Corte Internacional de Justicia, no se incluyen estas declaraciones (art. 38 del estatuto de la Corte).

La otra manifestación de la Asamblea General es la Conferencia. Este acto es la consecuencia del poder de impulsión de normativa internacional de la Asamblea. La Conferencia es el resultado de la preparación de un documento legal discutido en un espacio multilateral, la convocatoria a los miembros de la Naciones Unidas y su consecuente aprobación. Como se trata de verdaderos tratados, estos no surten eficacia en los ordenamientos internos sino hasta el momento que se adoptan aquellos con arreglos a las normas internas de cada Estado. En esta función es usual que la Asamblea se apoye en la Comisión de Derecho Internacional.

Los conflictos tramitados en las conferencias responden a asuntos de significado mundial. Desde de su creación 1946, hasta el final de la guerra fría, se tramitaron conflictos relacionados el mantenimiento de la paz y seguridad, los procesos de descolonización, la lucha contra el apartheid y las luchas por la autodeterminación. Con posterioridad a la guerra fría se tramitaran nuevos temas de conflictividad como: derechos humanos, desarrollo, medio ambiente, seguridad humana, desempleo, pobreza, servicios básicos. Estos nuevos conflictos han sido dilucidados en las conferencia que promueve Naciones Unidas Medio ambiente y desarrollo, Río de Janeiro 1992; Derechos Humanos, Viena, 1993; Población y Desarrollo, Cairo, 1994; Desarrollo Social, Copenhague, 1995; Mujer, Pekín, 1995; Asentamientos Humanos/hábitat II, Estambul, 1996, Jurisdicción Penal Internacional; 1998. Los documentos que surgen de estas conferencias no tiene valor jurídico, pero en múltiples ocasiones los estados recurren a ellos y pueden ser una guía para el poder legislativo en el trámite de leyes.

Una vez más, no se puede pensar que por el hecho de no ser vinculante este tipo de acto carezca de importancia, pues buena parte del derecho que

gobierna las relaciones internacionales no existiría de no ser por estas invitaciones a discutir y aprobar instrumentos que son las conferencias.

La anterior es una presentación muy general, pero no por ello incompleta, de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Este panorama nos permite valorar en sus justas dimensiones a este organismo como el centro de trámite de conflictos. Los interrogantes o frustraciones que pueda generar la carencia de fuerza vinculante de sus disposiciones no hacen más que poner de presente la naturaleza mixta del derecho internacional, donde lo político es tan importante como lo puramente normativo. Se trata de una organización funcional a los propósitos para los que fue creada esa unión global de naciones: estimular la política internacional y los canales institucionales y pacíficos de resolución de conflictos.

LOS ESPACIOS POLÍTICOS QUE TRAMITAN CONFLICTOS DE LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA

En este aparte del texto, analizaremos el Grupo de los 20, G-20, este escenario es un foro de conformado por los 7 países industrializados más un conjunto de países con economías emergentes. A las reuniones del grupo confluyen con otros espacios más formales como el Foro Económico Mundial que congrega a las grandes instituciones que dominan el mundo: Organización Mundial del Comercio, Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. Su denominador común es su preocupación por discutir temas de la estructura económica global. Al igual que lo trabajado en lo relacionado con la Asamblea General, interesa establecer tres aspectos quien conforma este espacio, que tipo de conflicto tramita y cuál es el grado de eficacia.

La conformación del G20

El G20 es un espacio político reciente, su origen data del año 1999 y su mandato, de acuerdo a su información oficial es:

*“Es el primer foro para nuestro desarrollo internacional económico que promueve la discusión abierta y constructiva entre países industriales y países de mercados emergentes sobre problemas claves relacionados con la estabilidad global económica. Contribuyendo al refuerzo de la **arquitectura financiera internacional** y las oportunidades de suministro para el diálogo sobre la política nacional, la cooperación internacional, e instituciones financieras internacionales, el G 20 ayuda a apoyar el **crecimiento y el desarrollo** a través del globo. (Página Oficial del G20. Traducción libre al español del autor).*

En palabras de Soederberg, el G-20 es respuesta del G-7+Rusia (G-8)⁴, a la crisis asiática de 1997-98 como forma de reforzar el sistema financiero internacional, en una estrategia conocida como “New International Financial Architecture” (NIFA) (Soederber: 2002; 607). Por su parte, para Villamar, el G-20 está centrado en “la reconstrucción de la hegemonía global, (buscando la legitimidad perdida del G-8) y la reproducción ampliada del modelo neoliberal, bajo ciertas limitadas regulaciones en la esfera de la arquitectura financiera global”. (Villamar, 2010).

La reunión inicial del grupo tuvo lugar en Berlín (Alemania) en diciembre de 1999; siguiendo con la presentación que de sí hace su página oficial, el G-20 fue creado, con el fin de discutir conflictos relacionados con estructura económica mundial y los problemas o las crisis económicas recientes. Este espacio quiere dar “una respuesta tanto a la crisis financiera de finales de los 90 como al reconocimiento de que los mercados emergentes que no estaban siendo incluidos adecuadamente al núcleo de la economía mundial” (Página Oficial del G-20. Traducción libre al español del autor).

⁴ La conformación del G8 se remonta a 1975. Desde este año, “los líderes de las economías industrializadas se reúnen con el fin de abordar y discutir asuntos políticos y económicos que enfrentan sus sociedades nacionales y la comunidad internacional en su conjunto”. (G8 Information Centre, 2010). La reunión inicial del grupo se dio en Rambouillet, France, en noviembre del 75, donde se hicieron presentes Francia, Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania (en este caso, se hace referencia a la República Federal Alemana) Japón e Italia. Posteriormente se incorporará Rusia.

El G-20 está conformado por los siguientes países: Alemania, Argentina, Arabia Saudita, Australia, Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica, Turquía, y la Unión Europea (representado por el presidente rotativo del Consejo Europeo). Un hecho que merece ser resaltado es que tanto los directores del Fondo Monetario Internacional FMI, como del Banco Mundial BM, también participan en las reuniones de esta institución.

Para Soederberg, al incluirse a las economías emergentes, el G-20 se convierte en un espacio político que pretende ganar en legitimidad y evitar posible bloqueos frente a las deliberaciones de política económica, “un intento de bloqueo de estos países [aquellos no pertenecientes al G-7] importantes en el exclusivo G-7 o, más claramente, a su cooptación en las reglas y normas de los países industrializados avanzados mediante su participación en relaciones oficiales, y por lo tanto más integradas, con el FMI y el Banco Mundial”. (Soederberg ;2002: 613).

Es en el marco de este proceso de acercamiento con las economías emergentes y de reajuste del modelo neoliberal que da como resultado la conformación del G-20. En efecto, la exploración del comunicado inicial del grupo provee la siguiente información:

“El G-20 se creó para proporcionar un nuevo mecanismo para el diálogo informal en el marco del sistema institucional de Bretton Woods, para ampliar los debates sobre cuestiones fundamentales de política económica y financiera entre las economías de importancia sistémica y promover la cooperación para lograr un mundo estable y sostenible crecimiento económico que beneficie a todos

Ministros y Gobernadores acogió con beneplácito la mejora de las condiciones económicas mundiales. Reafirmaron la importancia de seguir avanzando por la OMC hacia la liberalización multilateral del comercio de bienes y servicios que traería beneficios de amplia base para la economía mundial.

Ministros y Gobernadores en la reunión inaugural discutió el papel y los objetivos del G-20, y la manera

de abordar las principales vulnerabilidades que enfrentan actualmente sus respectivas economías y el sistema financiero mundial. Reconocieron que unas políticas nacionales económicas y financieras son fundamentales para la construcción de un sistema financiero internacional que es menos propenso a las crisis.

Señalaron la importancia de fortalecer las posiciones financieras nacionales para ayudar a amortiguar los choques inesperados. Alentaron medidas para fortalecer la gestión de la deuda soberana, y una mayor atención al impacto de varias políticas del gobierno sobre las decisiones de endeudamiento de las empresas privadas

Reconocieron que no sostenibles los regímenes cambiarios, estos se consideran como una fuente importante de vulnerabilidad, y que un tipo de cambio constante y la política monetaria es esencial. Hablaron de una serie de posibles respuestas de política interna a los desafíos de la globalización, e intercambiaron puntos de vista sobre el papel de la comunidad internacional para ayudar a reducir la vulnerabilidad a las crisis.” (Comunicado de Berlín, diciembre de 1999, puntos de 2, 3 y 4).

El G-20, es un espacio en el cual los países desarrollados y emergentes, discuten problemas económicos, sin embargo, en sus reuniones también convergen instituciones intergubernamentales como el Banco Mundial, el Fondo Monetarios Internacional y la Unión Europea.

El Grupo de los 20 se reúne de manera periódica por lo menos una vez al año, es así que desde su fundación se han presentado 15 reuniones (1999-2010). En estas reuniones – a diferencia del G8⁵- se ha mantenido en la línea del debate exclusiva sobre las cuestiones económicas y financieras propias del orden capitalista, entre los temas tratados se destacan la reforma al sistema financiero mundial, el crecimiento económico y las soluciones frente a la crisis del sistema.

⁵ En las reuniones del G-8 se han venido incorporando una amplia agenda temática que incluye declaraciones sobre crimen, terrorismo y justicia, por lo que el G-8 desborda los asuntos económicos y trasciende a otros aspectos. De estos temas, desprende declaraciones, al leerlas, se observan una serie de recomendaciones institucionales sobre aspectos que desbordan lo económico.

Como foro político económico, las decisiones del G-20 no son obligatorias, se presentan declaraciones que en buena medida lo que muestra son posibles tendencias. Por ejemplo en la conferencia del G-20 de 2010, llevada a cabo en Toronto, Canadá, la reunión giró en torno al dilema de cómo salir de la reciente crisis económica, al respecto, “el cruce de declaraciones y contradecaraciones dejó evidente que no hay un acuerdo común ante la disyuntiva de potenciar el crecimiento económico, -postura defendida por Estados Unidos- o priorizar el ajuste fiscal, de lo que se muestran partidarios varios gobiernos europeos y países como Japón. Estados Unidos ha expresado su preocupación de que los recortes al otro lado del Atlántico perjudiquen la recuperación económica y produzcan una recesión todavía mayor.” (Revista Semana, junio de 2010). Evidentemente, el caso de la reciente crisis financiera puso de plano las diferencias de estrategias políticas y macroeconómicas de los países miembros, también, se observó que aún los estados representan intereses particulares de su economía, esto impide que las declaraciones que surjan de las reuniones sean impositivas.

Por otra parte se observa que los países en vías de desarrollo no comparten con el mismo “entusiasmo” la senda neoliberal que siguen los países más poderosos (léase G-8). Ello implicaría que sobre problemas que los países enfrentan, el recetario de soluciones y respuestas no es ni consensuado, ni reafirmado por todos los Estados.

Otras diferencias que se han presentado al interior del G-20 son las que señala Villamar cuando nos dice que:

“Hoy la problemática global se ha profundizado y tres factores parecen influir en la ruta de reuniones inmediatas del G20: Seúl (2010) y París (2012):

- *La enorme contradicción manifiesta en la “guerra de divisas”, en medio de la evidente perspectiva de profundización de la recesión de las economías de los países imperiales.*
- *La emergencia de una nueva hegemonía multipolar global (BASIC) y de bloques regionales que colaboran o resisten las tradicionales recetas, como es el caso de las negociaciones en las Instituciones*

Financieras Internacionales (IFIs), la CMNUCC, la OMC o la CDB (Convención de Diversidad Biológica).

- *Un aumento de la resistencia y movilización popular con propuestas alternativas ante el fracaso de la política tradicional. (Villamar 2010).*

La reciente conferencia de Seúl, en efecto, mostró la profundización de esas tendencias, según el diario Portafolio, “los líderes del G-20 prometieron este viernes evitar “devaluaciones competitivas” que afecten al comercio mundial y “fortalecer la cooperación multilateral”, en un intento por frenar la guerra de divisas que opone principalmente a Estados Unidos y China”, además de revalorizar el papel del Fondo Monetario Internacional. (Portafolio, noviembre de 2010).

Si bien estos diferendos nos muestran la existencia de ciertas ‘tensiones’ o conflictos, quisiéramos señalar que la agenda del G-20 está centrada en compromisos con el orden neoliberal, de forma tal, que lo que en este espacio se discute, tendrá como resultado las transformaciones a nivel estatal para poder cumplir con los requisitos de supervivencia y acomodo de dicho modelo. Incluso, en las diferencias sobre la responsabilidad del sector financiero, el comunicado del G-20 confirma el compromiso de la institución con “abstenerse de erigir nuevas barreras a la inversión o al comercio de bienes y servicios, imponiendo nuevas restricciones a la exportación, o la aplicación de Organización Mundial del Comercio (OMC) las medidas incompatibles para estimular las exportaciones” (Declaración de Londres, 2009, numeral 22). De hecho, como lo expresa un artículo de prensa, en el marco de la presidencia del G-20, ahora en manos de Francia, “el G20 debe subrayar en sus prioridades construir un sistema monetario internacional más estable y resistente”. (Prensa Latina, noviembre de 2010). En efecto, el director del FMI, Dominique Strauss-Kahn, se mostró satisfecho después de que los miembros del G20 alcanzaran un “histórico” compromiso para que países como China o Brasil tengan más peso en la institución y contribuyan a un fondo “más efectivo, creíble y legítimo”. Con este acuerdo sobre la reforma, que había sido un punto de choque

entre economías emergentes y desarrolladas en el pasado, el FMI confía en “reflejar la realidad de la economía global” y “poner fin al debate sobre su legitimidad”. Para permitir ese nuevo equilibrio, Europa cederá dos asientos en el directorio ejecutivo del FMI, mientras importantes economías como China, India o Brasil se beneficiarán de un aumento del 6% en sus cuotas de representación. (BBC, noviembre de 2010).

El Grupo de los 20 es un espacio en el cual se dilucidan conflictos de orden económico, allí se establecen tendencias y se emiten declaraciones consensuales sin ningún efecto de obligatoriedad. Es espacio político que se constituye en un nuevo escenario de re-afirmación y legitimación (por medio de la inclusión de países cuyo crecimiento económico los pone en el centro de la economía mundial) del ideario y las prácticas neoliberales, que han venido construyendo una serie de narrativas y prácticas sobre el manejo del Estado y su relación con el mercado.

EL G-20 es un “espacio donde se busca reforzar (estabilizar y legitimar) la estructura del imperativo actual de libre movilidad del capital.” (Soederberg, 2002: 608). A pesar de que sus declaraciones no tengan un poder coercitivo, son importantes. En este sentido, está la tesis de Li, quién argumenta que las reuniones del G7-8, y el G-20 si bien no establecen mecanismos efectivos de seguimiento y sanción, sí proveen incentivos para la cooperación entre los Estados. ¿Por qué? porque los Estados están enmarcados dentro de un consenso que los impulsa a cooperar y a cumplir con los estándares propuestos por la arquitectura financiera internacional. (Li, 2001).

CONCLUSIONES

En el escenario de la globalización existen diversas instancias para resolver o discutir conflictos. De un lado, se han creado espacios para dilucidar temas de la economía global, los cuales vienen siendo asumidos en los foros del G-20. Por otro lado, conflictos relacionados con la paz mundial y los derechos humanos, son tramitados en ámbi-

tos políticos de la ONU, en particular la Asamblea General de Naciones Unidas.

El análisis de la obligatoriedad de las decisiones es relativo, esto por la misma naturaleza y composición de los espacios estudiados. El G-20 pueden ser catalogados más como un foro político económico sus declaraciones no representan una obligatoriedad jurídica para aquellos que la suscriben, es más bien un derrotero a seguir. Por otra parte, la Asamblea de Naciones Unidas es una institución más compleja y dinámica, esto por ser un espacio político que reúne prácticamente la totalidad de los estados del planeta. El alcance de las decisiones de los organismos internacionales, como Naciones Unidas y sus pares regionales ha ganado mayor autonomía como espacio de discusión, en particular respecto a las cuestiones que le corresponden por mandato. “Los organismos internacionales, llamados a pronunciarse a ese respecto en el examen de cuestiones llevadas a su conocimiento, partieron del entendimiento correcto de que la determinación del alcance de que las obligaciones de un miembro constituye una función internacional. Ya no había cómo impedir la inclusión de un determinado tema en la agenda del organismo encargado de su examen, para discutirlo en el plano mundial, especialmente cuando se trata de una cuestión de interés que abarca a diferentes países.” (Cancao: 2006; 112). A pesar de esto la obligatoriedad jurídica las resoluciones, declaraciones y conferencias, temas estudiado en este escrito, dependen de la voluntad de los estados.

Sin embargo, a pesar de la debilidad en la obligatoriedad de las decisiones tomadas en estas instancias, los espacios políticos institucionales para la resolución de conflictos en la globalización, son importantes a la hora de establecer coexistencia y cooperación entre los Estados en aspectos políticos, económicos y de derechos humanos.

Las instancias analizadas G-20 y la Asamblea General de la ONU, poseen diferentes grados de formalidad a la hora de tramitar conflictos. El G-20, por su característica es más un foro

político-económico, sus deliberaciones no son obligatorias, pero pueden servir de guía a instituciones más formales en la materia a la hora de resolver conflictos de tipo económico como el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio OMC y el Fondo Monetario Internacional, esta es una de las razones por las cuales en las reuniones del G-20 convergen también el B.M. la O.M.C y el F.M.I. Por otro lado, en la Asamblea de Naciones Unidas encontramos un mayor grado de formalidad unida a una concepción formal del derecho internacional público, la mayoría de sus decisiones están en manos de la voluntad de los estados.

BIBLIOGRAFÍA

“ABC de las Naciones Unidas”(1998), Nueva York.

Abellan, V. (2001), “Prácticas de derecho internacional público”, J.M. Bosch, Editor, Barcelona, España.

Alzate Londoño, F. *Teoría y práctica de las Naciones Unidas*, Temis, Bogotá, 1997.

Cancado, T. (2006), “La contribución de las organizaciones internacionales al desarrollo progresivo del derecho internacional”, en: *Derecho Internacional Contemporáneo*, Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia.

Fernández De Casadevante Romani, (1997), “El poder y el derecho en las Naciones Unidas: la discrecionalidad del Consejo de Seguridad” en *Las Naciones Unidas y el Derecho Internacional*, Francisco Javier (Coord), Ariel, Barcelona, 1997.

Diez Velasco, M. *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, 1997,

Gaviria Lievano, E. (2005), “*Derecho Internacional Público*”, Temis, Bogotá, Colombia.

Herdegen, M. (2005), “*Derecho Internacional Público*”, UNAM, México.

Monroy, M. (2006), “Valor jurídico de las resoluciones de las organizaciones internacionales”, en: *Derecho Internacional Contemporáneo*, Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia.

Olarte, D. (2006), “Las resoluciones de la ONU: ¿flexibilización de la teoría de las fuentes del derecho internacional”, en: *Derecho Internacional Contemporáneo*, Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia.

South Centre-ITeM. (1998), “*La reforma de las Naciones Unidas*”, Montevideo.

Aristizábal, D. Cubides, Juliana., y Jiménez, Catalina. (2005). “Discursos y narrativas de las reformas estructurales en la élite intelectual colombiana”. En: Estrada Álvarez, J. *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia - Convenio Andrés Bello – Colciencias.

Harvey, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. New York: Oxford University Press.

Klein, N. (2002). *Vallas y Ventanas*. Barcelona: Paidós.

----- (2007). *The Shock Doctrine. The Rise of Disaster Capitalism*. New York: Picador.

LI, Quan. “Commitment Compliance in G-7 Summit Macroeconomic Policy Coordination”. En: *Political Research Quarterly*, Vol. 54, No. 2 (Jun., 2001), pp. 355-378.

Mathews, J. (2001). “Estranged Partners”. En: *Foreign Policy*, No. 127 (Nov. - Dec., 2001), pp. 48-53.

Mora, A. (2005). *El consenso de Washington como prescripción política, aspectos históricos, teóricos y críticos*. Serie Investigaciones en Construcción. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Soederberg, S. (2002). “On the Contradictions of the New International Financial Architecture: Another Procrustean bed for Emerging Markets?” En: *Third World Quarterly*, Vol. 23, No. 4 (Aug., 2002), pp. 607-620.

Páginas Web

Página oficial del G8, disponible en: <http://www.g8.utoronto.ca/>

Página oficial del G20, disponible: <http://www.g20.org/index.aspx>

Revista Semana, disponible en: www.semana.com

Diario 20 Minutos, disponible en: www.20minutos.es

Artículos de Prensa

“Cancún: el G20, el cambio climático y el comercio”. Alejandro Villamar. Servicio Informativo “Alai-amlatina”. 2010.

“G20, objetivos sin obligaciones; en la cumbre de Seúl se acordó no intervenir las divisas”. Diario Portafolio. Noviembre de 2010.

“Cumbre del G 20 culmina sin acuerdo para superar “guerra de divisas”. Telesur. Noviembre de 2010.

“G20 pacta la reforma del FMI”. Mis Finanzas. Disponible en: <http://www.misfinanzasenlinea.com/noticias/20101024/G20-pacta-la-reforma-del-FMI>, recuperado: 12 de noviembre de 2010.

“Interrogantes alrededor del liderazgo de Francia en G20”. Prensa Latina. Disponible en: http://www.prensa-latina.cu/index.php?option=com_content&task=view&id=237645&Itemid=1, recuperado: 12 de noviembre de 2010.