



Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos

Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas,
los desafíos y el cambio

Resumen Ejecutivo

Las **Naciones Unidas** expresan su reconocimiento a la Fundación pro Naciones Unidas por el apoyo financiero que prestaron para la presente publicación

Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos

Resumen

El Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, en el discurso que pronunció en la Asamblea General en septiembre de 2003, advirtió a los Estados Miembros que las Naciones Unidas habían llegado a una encrucijada en el camino. Podían ponerse a la altura de las circunstancias y conjurar las nuevas amenazas o correr el riesgo de ir desapareciendo en vista de la discordia cada vez mayor entre los Estados y de su actuación unilateral. El Secretario General estableció el Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio a fin de que formulara nuevas ideas acerca del tipo de normas e instituciones que necesitaban las Naciones Unidas para ser eficaces en el siglo XXI. El Grupo, en su informe, enuncia una visión nueva y audaz de la seguridad colectiva para el siglo XXI. Vivimos en un mundo de amenazas nuevas e incipientes que no podían haberse previsto cuando se fundaron las Naciones Unidas en 1945, como el terrorismo nuclear y el colapso del Estado por una combinación fatídica de pobreza, enfermedad y guerra civil.

En el mundo de hoy la amenaza contra uno es una amenaza contra todos. La globalización significa que un gran ataque terrorista en cualquier lugar del mundo industrial tendría consecuencias devastadoras para el bienestar de millones de personas en el mundo en desarrollo. Cualquiera de los 700 millones de pasajeros internacionales que vuelan en líneas aéreas cada año puede, sin saberlo, ser portadores de una enfermedad infecciosa letal. La disminución de la capacidad del Estado en cualquier parte del mundo debilita la protección de todos contra amenazas transnacionales tales como el terrorismo y la delincuencia organizada. Cada Estado necesita de la cooperación internacional para su seguridad.

Hay seis grupos de amenazas que deben preocupar al mundo en estos días y en los próximos decenios:

- Guerras entre Estados;
- Violencia dentro del Estado, con inclusión de guerras civiles, abusos en gran escala de los derechos humanos y genocidio;
- Pobreza, enfermedades infecciosas y degradación del medio ambiente;
- Armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas;
- Terrorismo; y
- Delincuencia transnacional organizada.



El lado positivo es que las Naciones Unidas y nuestras instituciones de seguridad colectiva han demostrado que pueden funcionar. El número de guerras civiles que terminaron mediante negociación en los quince últimos años fue mayor que en los 200 anteriores. En los años sesenta eran muchos los que creían que para nuestros días entre 15 y 25 Estados poseerían armas nucleares; el Tratado sobre la no proliferación nuclear ha servido para prevenirlo. La Organización Mundial de la Salud ayudó a contener la propagación del SARS antes de que matara a decenas de miles o incluso más personas.

Sin embargo, estos logros pueden revertirse y se corre un verdadero peligro de que así ocurra a menos que actuemos con rapidez para afianzar a las Naciones Unidas de manera que en el futuro responda con eficacia a toda la variedad de amenazas a que hacemos frente.

Normas de prevención

Para hacer frente al problema de las amenazas en nuestros días hay que embarcarse resueltamente por la vía de la prevención; las consecuencias de dejar que amenazas latentes se hagan manifiestas o de dejar que amenazas que ya existen se propaguen son demasiado graves.

El desarrollo tiene que ser la primera línea de defensa para un sistema de seguridad colectiva que se tome la prevención en serio. Combatir la pobreza no sólo salvará millones de vidas sino que afianzará también la capacidad de los Estados para combatir el terrorismo, la delincuencia organizada y la proliferación. El desarrollo significa mayor seguridad para todos. Existe un marco internacional convenido en cuanto a la forma de alcanzar esas metas, enunciado en la Declaración del Milenio y el Consenso de Monterrey, pero su puesta en práctica no avanza.

La seguridad biológica debe ocupar un lugar primordial en la prevención. La reacción internacional ante el VIH/SIDA fue terriblemente tardía y vergonzosamente mal financiada. Tenemos que contener y hacer regresar esta pandemia con urgencia. Pero también habrá que hacer más. Nuestro sistema mundial de salud pública se ha deteriorado y no está en condiciones de protegernos contra enfermedades infecciosas fatales que ya existen o están apareciendo. En el informe se recomienda una importante iniciativa destinada a formar capacidad en materia de salud pública en todo el mundo en desarrollo en los planos local y nacional. Ello no sólo reportará beneficios directos para la prevención y el tratamiento de enfermedades en el propio mundo en desarrollo, sino que también servirá de base para una eficaz defensa mundial contra el bioterrorismo y terribles brotes epidémicos naturales.

Prevenir la guerra dentro de un Estado y entre Estados redunda también en interés colectivo de todos. Las Naciones Unidas, para funcionar mejor en el futuro, tendrán que incrementar realmente su capacidad en materia de mediación y diplomacia preventiva. Habrá que aprovechar la base que significa la labor realizada por organizaciones regionales en la formulación de sólidas normas para proteger a los gobiernos contra derrocamientos inconstitucionales y para proteger los derechos de las minorías y habrá que cooperar para encontrar nuevos medios de regular la ordenación de los recursos naturales, porque la competencia en pos de estos recursos suele dar lugar a conflictos.

Para un mundo más seguro es indispensable prevenir la propagación y utilización de armas nucleares, biológicas y químicas. Esto significa reducir más la demanda de estas armas y controlar la oferta de material para producirla. Significa cumplir los compromisos



que se han contraído en tratados vigentes, incluido el de celebrar negociaciones, y significa hacer cumplir los acuerdos internacionales. En el informe se enuncian recomendaciones concretas destinadas a crear incentivos a fin de que los Estados se abstengan de desarrollar capacidad para enriquecer uranio y para el reprocesamiento. Se exhorta a entablar negociaciones para un nuevo acuerdo que permita al Organismo Internacional de Energía Atómica actuar de garante respecto del abastecimiento de material fisionable a civiles a precios de mercado y se insta a los gobiernos a suspender voluntariamente, por un plazo prefijado, la construcción de nuevas instalaciones para el enriquecimiento y reprocesamiento de uranio, mientras los actuales abastecedores, por su parte, garantizarán la oferta de material fisionable.

El terrorismo es una amenaza para todos los Estados y para las Naciones Unidas en su conjunto. Esta amenaza tiene nuevos aspectos, que incluyen la aparición de una red terrorista mundial y las posibilidades de utilización de armas nucleares, biológicas o químicas para fines de terrorismo, que requieren nuevas respuestas. Las Naciones Unidas no han hecho todo lo que pueden hacer y en el informe se insta a que establezcan una estrategia de lucha contra el terrorismo que respete los derechos humanos y el Estado de derecho. Esa estrategia debe comprender medidas coercitivas cuando sean necesarias y crear nuevos instrumentos para ayudar a los Estados a conjurar esta amenaza en el plano interno.

El informe enuncia una clara definición del terrorismo, sostiene que no admite justificación en circunstancia alguna y exhorta a la Asamblea General de las Naciones Unidas a superar sus divisiones y concertar por fin un convenio general sobre el terrorismo.

La propagación de la delincuencia transnacional organizada hace crecer el riesgo de todas las demás amenazas. Los terroristas utilizan los grupos delictivos organizados para desplazar dinero, hombres y materiales por todo el mundo. Gobiernos y rebeldes venden recursos naturales por conducto de grupos delictivos para financiar guerras. La corrupción debilita la capacidad del Estado para afianzar el imperio de la ley. Es esencial luchar contra la delincuencia organizada a fin de ayudar a los Estados a formar capacidad para ejercer sus obligaciones soberanas y para combatir la horrible trata de seres humanos.

La respuesta a las amenazas

Naturalmente la prevención a veces no da frutos y en ciertas ocasiones habrá que hacer frente a las amenazas por medios militares.

La Carta de las Naciones Unidas establece un claro marco para el uso de la fuerza. Los Estados tienen un derecho inmanente a la legítima defensa, consagrado en el Artículo 51. El derecho internacional consuetudinario, establecido de larga data, pone de manifiesto que los Estados pueden proceder a una acción militar a condición de que el ataque amenazado sea inminente, no haya otro medio de evitarlo y la acción sea proporcionada. El Consejo de Seguridad tiene autoridad para actuar a título preventivo, pero pocas veces lo ha hecho. El Consejo de Seguridad tendrá que estar mucho más dispuesto a adoptar en el futuro una actitud más proactiva y adoptar medidas resueltas con más antelación. Los Estados que temen que se materialice una amenaza distante tienen la obligación de señalarlo al Consejo de Seguridad.

El informe enuncia la norma que se está imponiendo de la responsabilidad de proteger a los civiles de la violencia en gran escala, responsabilidad que recae primordialmente sobre las autoridades nacionales. Si el Estado no protege a su población civil recae entonces sobre la comunidad internacional la responsabilidad de actuar mediante operaciones humanitarias, misiones de observación, la presión diplomática y el uso de la fuerza, de ser necesario, aunque únicamente como último recurso. En caso de conflicto o de empleo de la fuerza ello entraña también un claro compromiso internacional de reconstruir sociedades destruidas.

El despliegue de fuerzas militares para el mantenimiento y para la imposición de la paz ha resultado ser un útil instrumento para poner fin a la guerra y preservar la seguridad de un Estado una vez terminada la guerra. Sin embargo, la oferta total en el mundo de personal disponible para el mantenimiento de la paz es peligrosamente baja. Simplemente para mantener la paz en los conflictos actuales habría prácticamente que duplicar el número de efectivos destinados a ese fin en todo el mundo. Incumbe a los Estados desarrollados la obligación particular de esforzarse más por convertir sus ejércitos en unidades aptas para ser desplegadas en operaciones de paz y, para superar las dificultades en el futuro, un mayor número de Estados tendrá que tener contingentes de reserva para fines de las Naciones Unidas y mantener disponible capacidad de transporte aéreo y capacidad estratégica de desplazamiento de otra índole para ayudar en operaciones de la paz.

Cuando termina la guerra se hace esencial consolidar la paz después del conflicto. Las Naciones Unidas con frecuencia han prestado muy poca atención y dedicado muy pocos recursos a este problema fundamental. Para consolidar la paz se requiere el despliegue de efectivos de mantenimiento de la paz con el mandato adecuado y con suficiente capacidad para disuadir a quienes quieran oponerse; se necesitan también fondos para desmovilización y desarme incorporados en los presupuestos para el mantenimiento de la paz y un nuevo fondo fiduciario para enjugar déficit críticos en la rehabilitación y reinserción de combatientes y otras tareas iniciales de reconstrucción y hay que prestar especial atención a la formación de capacidad institucional del Estado, especialmente en el campo del imperio de la ley. Desempeñar bien este cometido debería constituir una función central de las Naciones Unidas.

Unas Naciones Unidas para el siglo XXI

Para hacer frente a estos problemas las Naciones Unidas necesitan que sus actuales instituciones funcionen mejor y ello significa revitalizar la Asamblea General y el Consejo Económico y Social, cerciorarse de que desempeñen las funciones que les fueron asignadas y restablecer la credibilidad de la Comisión de Derechos Humanos.

Significa también aumentar la credibilidad y eficacia del Consejo de Seguridad haciendo que su composición refleje mejor la realidad del mundo de hoy. El informe enuncia principios para la reforma y dos modelos para materializarla, una con nuevos miembros permanentes sin veto y otra con nuevos puestos por períodos renovables de cuatro años. Según el informe, las reformas deberían revisarse en 2020.

También es necesario crear nuevas instituciones para hacer frente a nuevos problemas. El informe recomienda que se establezca una comisión para la consolidación de la paz, un nuevo mecanismo en las Naciones Unidas, en que tendrían participación el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, donantes y autoridades nacionales. Una comisión de esa índole, trabajando en estrecha cooperación con organizaciones



regionales y las instituciones financieras internacionales, podría colmar una importantísima laguna en el sentido de prestar la atención necesaria a los países que salen de un conflicto. Fuera de las Naciones Unidas, un foro en que se congregaran los jefes de Estado de los 20 países más grandes, desarrollados y en desarrollo, serviría a los efectos de una gestión coherente de la política internacional en materia monetaria, financiera, comercial y de desarrollo.

Una mejor colaboración con las organizaciones regionales es también esencial y el informe enuncia una serie de principios que rigen una alianza más estructurada entre ellas y las Naciones Unidas.

En el informe se recomienda reforzar la función crítica que cabe al Secretario General en cuanto a la paz y la seguridad. El Secretario General, para actuar con mayor eficacia, debería tener mucha más latitud para administrar la Secretaría y se exigiría al mismo tiempo que rindiera cuenta de esa administración. Necesita también más apoyo para su función de mediación y mayores posibilidades de configurar una estrategia efectiva para la consolidación de la paz. Actualmente hay un Vicesecretario General; si se creara un segundo puesto de vicesecretario general encargado de cuestiones de paz y de seguridad, el Secretario General tendría capacidad para supervisar las funciones sociales, económicas y de desarrollo de las Naciones Unidas y sus muchas funciones respecto de la paz y la seguridad.

Lo que queda por hacer

El informe constituye el inicio y no el fin de un proceso. El año 2005 constituirá una ocasión crucial para que los Estados Miembros discutan y amplíen las recomendaciones del informe, algunas de las cuales serán examinadas en una cumbre de jefes de Estado. En todo caso, para construir un mundo más seguro se necesita mucho más que un informe o una conferencia en la cumbre. Se necesitarán recursos compatibles con la escala de los problemas que nos esperan, compromisos sostenidos y a largo plazo y, por sobre todas las cosas, liderazgo dentro de los Estados y entre ellos.