



Asamblea General

Distr. general
2 de diciembre de 2004
Español
Original: inglés

Quincuagésimo noveno período de sesiones

Tema 55 del programa

Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio

Nota del Secretario General

1. En el discurso que pronuncié ante la Asamblea General en septiembre de 2003, indiqué que nos encontrábamos en un momento decisivo para las Naciones Unidas y en particular para la aspiración proclamada en la Carta de proporcionar seguridad colectiva para todos. Señalé las profundas divisiones que habían surgido entre los Estados Miembros respecto de la naturaleza de las amenazas que se nos presentaban y la justificación de usar la fuerza para afrontar esas amenazas. Insté a los Estados Miembros a que aumentaran la eficacia de las Naciones Unidas. Concluí anunciando mi intención de convocar un grupo de alto nivel de personas eminentes para que me proporcionara una visión amplia y colectiva de la manera de avanzar hacia la solución de los problemas críticos con que nos enfrentamos.

2. Solicité al Sr. Anand Panyarachun, ex Primer Ministro de Tailandia, que presidiera el Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, integrado por las siguientes personalidades de todo el mundo, que aportaron una amplia gama de experiencia y conocimientos: Robert Badinter (Francia), João Baena Soares (Brasil), Gro Harlem Brundtland (Noruega), Mary Chinery-Hesse (Ghana), Gareth Evans (Australia), David Hannay (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte), Enrique Iglesias (Uruguay), Amre Moussa (Egipto), Satish Nambiar (India), Sadako Ogata (Japón), Yevgeny Primakov (Federación de Rusia), Qian Qichen (China), Salim Salim (República Unida de Tanzania), Nafis Sadik (Pakistán) y Brent Scowcroft (Estados Unidos de América).

3. Pedí al Grupo de alto nivel que evaluara las actuales amenazas a la paz y la seguridad internacionales y el éxito con que nuestras actuales políticas e instituciones habían encarado esas amenazas, y formulara recomendaciones para fortalecer a las Naciones Unidas a fin de que la Organización pudiera proporcionar seguridad colectiva para todos en el siglo XXI.

4. Me complace poder transmitir ahora a los Estados Miembros el informe del Grupo, en el que se traza un amplio marco para la seguridad colectiva en el nuevo siglo. Se trata de un informe de considerable amplitud y profundidad, en el que se adopta una perspectiva abarcadora del tema de la seguridad. No sólo se procura examinar amenazas concretas, sino que se señalan también nuevas maneras de

comprender las conexiones que existen entre ellas, así como sus consecuencias para nuestras políticas e instituciones.

Conclusiones y recomendaciones

5. El informe ofrece a las Naciones Unidas una oportunidad singular de reestructurar y renovar nuestras instituciones. Hago totalmente mío su llamamiento a la adopción de *un concepto más amplio* de la seguridad colectiva, que encare tanto las amenazas nuevas como las antiguas y que atienda las preocupaciones de seguridad de todos los Estados, ricos y pobres, débiles y fuertes. Particularmente importante es la insistencia del Grupo en que debemos comprender la relación que existe entre las diversas amenazas contemporáneas a nuestra seguridad. No podemos encarar de manera aislada cuestiones como el terrorismo o las guerras civiles o la pobreza extrema. El significado de esa relación es profundo. Nuestras estrategias deben ser abarcadoras. Nuestras instituciones deben superar sus estrechas preocupaciones y aprender a colaborar en una gama de cuestiones, *de manera concertada*.

6. El informe postula que *unos Estados capaces y responsables deben estar a la vanguardia* de la lucha contra las amenazas de hoy día. Comparto la opinión del Grupo sobre la importancia y urgencia de la tarea de ayudar a los Estados a mejorar su capacidad de encarar las amenazas contemporáneas, y su conclusión de que las Naciones Unidas deben poder desempeñar mejor esta tarea. Acojo con agrado las recomendaciones del Grupo en esa esfera.

7. Apoyo la importancia otorgada por el Grupo al *desarrollo como fundamento indispensable* de una nueva seguridad colectiva. La pobreza extrema y las enfermedades infecciosas son amenazas en sí mismas, pero también crean entornos que aumentan la probabilidad de que surjan otras amenazas, como los conflictos civiles. Para poder proteger mejor la seguridad de nuestros ciudadanos, *es esencial dedicar la debida atención y los recursos necesarios al logro de los objetivos de desarrollo del Milenio*.

8. Celebro el criterio innovador con que el informe encara los problemas de la *seguridad biológica*. El informe indica con razón que nuestra respuesta al VIH/SIDA “sorprendió por su lentitud y vergonzosamente sigue careciendo de recursos suficientes” y destaca la necesidad de resolver la persistente insuficiencia de la asistencia necesaria para detener la pandemia. Pero el informe va más lejos. Señala el deterioro de nuestro sistema mundial de sanidad; su vulnerabilidad a las nuevas enfermedades infecciosas; y la promesa y los peligros que suponen los avances de la biotecnología. El Grupo insta a emprender una importante iniciativa mundial para reconstruir el sistema mundial de sanidad, empezando por la creación de capacidad en materia de salud pública en los planos local y nacional en todo el mundo en desarrollo. Como se destaca en el informe, semejante iniciativa reportaría beneficios directos para la prevención y el tratamiento de las enfermedades en todo el mundo en desarrollo, pero también proporcionaría la base para una defensa eficaz en el plano mundial contra el bioterrorismo y los brotes naturales de enfermedades infecciosas mortales.

9. Como indica con razón el Grupo, debemos centrar nuestra atención en impedir la aparición de nuevas amenazas. Pero si esas amenazas llegaran a surgir, debemos estar mejor preparados para hacerles frente. Dos de las herramientas que debemos mejorar son *las sanciones y la mediación*. Aliento a los Estados Miembros a que consideren positivamente las recomendaciones del Grupo sobre la manera de fortalecer esas herramientas.

10. El Grupo también recomienda *criterios para el uso de la fuerza*. Celebro su contribución a este debate tan importante e insto a los Estados Miembros a que examinen cuidadosamente sus recomendaciones. Es imposible exagerar la importancia que el logro de un nuevo consenso al respecto tiene para la renovación del sistema de seguridad colectiva.

11. El informe llega a la conclusión de que en la lucha contra el terrorismo las Naciones Unidas no han aprovechado de manera óptima los recursos de que disponen. Como afirma con razón el Grupo, las Naciones Unidas deben poder articular una *estrategia contra el terrorismo* eficaz y basada en principios, que respete el Estado de derecho y la observancia universal de los derechos humanos. Uno de los obstáculos que hasta la fecha se han opuesto a ello es, en mi opinión, la incapacidad de los Estados Miembros de llegar a un acuerdo sobre una definición del terrorismo. El informe ofrece una definición y estoy convencido de que ello ayudará a formar el consenso que necesitamos para avanzar rápidamente en el sentido derecho.

12. El Grupo señala con urgencia la precaria situación del régimen de la *no proliferación nuclear* y advierte sobre el riesgo de que se desencadene la proliferación. Sus recomendaciones (fortalecimiento del régimen mediante el Protocolo adicional; incentivos para que los Estados renuncien al desarrollo de instalaciones nacionales para el enriquecimiento y reprocesamiento de uranio; moratoria voluntaria de duración limitada de la construcción de tales instalaciones; y negociaciones para concertar un tratado verificable por el que se prohíba la producción de material fisionable y se disponga poner fin a la producción de uranio muy enriquecido para la fabricación de armas y para otros fines) permitirían reducir la posibilidad de un ataque nuclear por actores estatales o no estatales, y exigen la adopción urgente de medidas.

13. Igualmente importante es la visión que ofrece el Grupo de *unas Naciones Unidas para el siglo XXI* y las recomendaciones que formula para introducir cambios en cada uno de sus órganos principales, en particular el Consejo de Seguridad. Desde hace tiempo vengo indicando la necesidad de que el Consejo de Seguridad sea más representativo. Es decepcionante que en más de 10 años apenas se haya avanzado hacia ese objetivo. El informe del Grupo ofrece dos fórmulas para la ampliación del Consejo. Espero que con ello se facilite el debate y se ayude a los Estados Miembros a alcanzar una decisión en 2005.

14. Además de la reforma de las instituciones existentes, el informe propone un nuevo órgano intergubernamental: la *Comisión para la Consolidación de la Paz*. Estoy de acuerdo con el Grupo en que la consolidación de la paz después de los conflictos resulta esencial en vista de los problemas con que nos enfrentamos hoy día. Las actividades y los recursos en esa esfera están demasiado dispersos, y celebro la idea de un nuevo órgano intergubernamental y de una capacidad dedicada a ese fin en la Secretaría. Espero que semejante Comisión, que ayudaría a los Estados en la etapa de transición entre la fase inmediatamente posterior a los conflictos y la fase de la reconstrucción y el desarrollo a más largo plazo, también esté disponible, a pedido de los interesados, para ayudar a los Estados Miembros a fortalecer su propia capacidad.

15. El Grupo también recomienda que se introduzcan cambios en la *Comisión de Derechos Humanos*. La Declaración Universal de Derechos Humanos sigue siendo uno de los mayores logros de la Organización. Deberíamos estar orgullosos de la labor de las Naciones Unidas en la elaboración de normas internacionales de derechos humanos. Sin embargo, no podemos seguir avanzando sin restablecer la credibilidad

y la eficacia de nuestros mecanismos de derechos humanos y volver a centrar nuestra atención en la protección de los derechos individuales. Espero que las recomendaciones del Grupo puedan servir de base para lograr esos cambios.

16. Me complace también que en el informe se insta al *fortalecimiento de la Secretaría*. Estudiaré cuidadosamente las recomendaciones concretas formuladas. Estoy totalmente de acuerdo con la opinión del Grupo de que los Estados Miembros no pueden permitirse una Secretaría que no tenga la mejor gente, dotada de los medios adecuados para cumplir su mandato.

Necesidad de deliberar y actuar

17. Las recomendaciones del informe son muchas y amplias. Exigirán una respuesta también amplia.

18. Algunas de las recomendaciones del informe están dirigidas hacia *los organismos especializados y los órganos intergubernamentales* que no forman parte de las Naciones Unidas. Por ejemplo, el Grupo recomienda que la Junta de Gobernadores del Organismo Internacional de Energía Atómica reconozca el modelo de Protocolo adicional como el patrón actual para los acuerdos de salvaguardias del Organismo. En el caso de esta recomendación y de otras similares, emprenderé consultas con los jefes de esos organismos y buscaré la manera de lograr que las recomendaciones contenidas en el informe se examinen y pongan en práctica a la brevedad posible. Las propias juntas ejecutivas y de gobernadores tal vez deseen tomar medidas lo antes posible.

19. Tomaré rápidamente medidas para examinar y aplicar, según proceda, las recomendaciones que entren en *mi ámbito de competencia como Secretario General*. Por ejemplo, me tomo muy a pecho la recomendación de que debería encabezar la promoción de una nueva estrategia contra el terrorismo, amplia y basada en principios, y me comprometo a enunciar el año venidero una visión de esa estrategia, para su consideración por los Estados Miembros.

20. En cuanto a otras recomendaciones que atañen a la Secretaría, necesitaré la aprobación y el apoyo de los órganos legislativos de las Naciones Unidas. Una Secretaría capaz y eficaz, con los recursos y la estructura necesarios para afrontar los desafíos actuales, es un elemento vital en todo sistema de seguridad colectiva. Aliento con ahínco a los Estados Miembros a que consideren las recomendaciones del Grupo sobre el fortalecimiento de la capacidad de la Secretaría en las esferas de la prevención de conflictos, la mediación, la consolidación de la paz y el análisis estratégico. Estoy a disposición de los Estados Miembros para formular observaciones más detalladas y, sobre la base de la orientación que deseen proporcionarme, un plan de ejecución.

21. Una tercera categoría de recomendaciones está dirigida hacia los *órganos intergubernamentales de las Naciones Unidas* y puede adoptarse con arreglo a las modalidades correspondientes. Por ejemplo, el Grupo insta al Consejo Económico y Social a establecer un comité sobre los aspectos económicos y sociales de las amenazas contra la seguridad, a fin de que nos ayude en nuestras deliberaciones sobre las causas y la consecuencias de las amenazas a que hacemos frente y las relaciones entre ellas.

22. También tengo muy claro que algunas recomendaciones exigen la atención de *los más altos niveles gubernamentales* y son esenciales para lograr un nuevo consenso sobre la seguridad colectiva. Por ejemplo, para que la Organización pueda hacer frente a las amenazas actuales es fundamental llegar a un acuerdo sobre las normas y reglas que han de regir el uso de la fuerza. En el informe que presentaré a los Estados Miembros en marzo de 2005 me propongo incluir las recomendaciones del informe que atañen a la esencia de las Naciones Unidas y de los principios que éstas representan, lo que será un tema central de la cumbre de septiembre próximo.

23. Espero que la adopción de medidas no se vea completamente congelada hasta septiembre. *Debemos actuar con rapidez y tomar medidas para aplicar las recomendaciones toda vez que sea posible*. Por ejemplo, el Grupo recomienda varias importantes iniciativas para mejorar la seguridad biológica. El Consejo de Seguridad tal vez desee actuar con rapidez para aplicar la recomendación del Grupo de celebrar una segunda sesión extraordinaria sobre el VIH/SIDA como amenaza a la paz y la seguridad internacionales, con especial hincapié en los efectos acumulativos de la enfermedad en los Estados y las sociedades. Al mismo tiempo, la Asamblea Mundial de la Salud tal vez desee considerar la recomendación de que aumente los recursos destinados a la vigilancia y la respuesta mundiales a las nuevas enfermedades infecciosas. Los donantes interesados, trátense de Estados o de fundaciones, tal vez deseen considerar la importante recomendación del Grupo de emprender una gran iniciativa para reconstruir el sistema mundial de sanidad. Todas esas cuestiones son urgentes. Ninguna de ellas debe esperar hasta septiembre.

Conclusión

24. Celebro el informe del Grupo. Creo que los Estados Miembros comprobarán que nos permite acercarnos mucho más a una respuesta a algunas de las cuestiones más candentes del nuevo siglo. Espero que provoque un debate dinámico entre los Estados Miembros y facilite una pronta adopción de decisiones. Urge que la comunidad internacional llegue a un nuevo consenso sobre el futuro de la seguridad colectiva y los cambios que se necesitan en las Naciones Unidas.

25. Por último, quisiera expresar mi profundo agradecimiento al Presidente y a los miembros del Grupo por su labor. No vacilaron en encarar las cuestiones más difíciles que nos dividen. El hecho de que este distinguido grupo, de composición tan diversa, haya podido llegar a un consenso sobre unas recomendaciones clarividentes y al mismo tiempo prácticas me permite abrigar la esperanza de que los miembros de la Organización podrán hacer otro tanto.

(Firmado) Kofi A. **Annan**

Carta de envío, de fecha 1° de diciembre de 2004, dirigida al Secretario General por el Presidente del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio

Tengo el honor de transmitirle el informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, titulado “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”.

En el informe se presenta una nueva visión de la seguridad colectiva, que abarca todas las principales amenazas a la paz y la seguridad internacionales presentes en el mundo. Nuestras investigaciones y consultas revelaron que nuestra época se caracteriza por una relación sin precedentes entre las amenazas a la paz y la seguridad internacionales y una vulnerabilidad mutua entre débiles y fuertes. Hemos comprobado que las Naciones Unidas han encarado las principales amenazas a la paz y la seguridad con una eficacia muy superior a la que se le reconoce, pero que, pese a ello, se necesitan grandes cambios para que las Naciones Unidas puedan garantizar la seguridad colectiva de todos en el siglo XXI de manera eficaz, eficiente y equitativa.

El mandato que nos confió descartaba la posibilidad de un examen a fondo de conflictos concretos y hemos respetado esa directriz. Sin embargo, los miembros del Grupo consideran que faltarían a su deber si no señalaran que, por más cambios sistémicos que se introduzcan en la manera en que las Naciones Unidas encaran las amenazas antiguas y nuevas a la paz y la seguridad, la Organización no podrá desempeñar con eficacia la función que se le ha conferido en la Carta si no se redoblan los esfuerzos por resolver varias controversias de larga data que, como llagas abiertas, siguen alimentando las nuevas amenazas con que nos enfrentamos actualmente. Entre ellas cabe mencionar en primer término los problemas de Palestina, Cachemira y la península de Corea.

Los miembros del Grupo pueden no estar totalmente de acuerdo respecto de cada punto y detalle del informe, pero todos ellos lo hacen suyo y, en general, convienen con sus conclusiones. Sin embargo, debo señalar a su atención que los miembros del Grupo no están de acuerdo respecto de los modelos propuestos para la ampliación del Consejo de Seguridad ni el método para determinar los criterios relacionados con la composición del Consejo. Algunos miembros del Grupo están firmemente convencidos de que sólo el modelo que contempla un aumento en el número de miembros permanentes, aunque sea sin veto, permitirá al Consejo de Seguridad afrontar los problemas del nuevo siglo. Otros están igualmente convencidos de que es preferible el modelo alternativo, con miembros elegidos por períodos prolongados, pero no miembros permanentes. Todos estamos de acuerdo, sin embargo, en que sería un craso error permitir que el debate necesario para escoger entre ambas opciones desviara la atención de las decisiones que hay que adoptar respecto de otras propuestas necesarias de cambio, cuya validez y viabilidad no dependen del aumento del número de los miembros del Consejo de Seguridad.

Nuestro informe está dirigido a usted, pero muchas de nuestras recomendaciones requieren el compromiso de los Jefes de Estado y la adopción de medidas por su parte. Sólo con su liderazgo será posible formar el nuevo consenso necesario para afrontar las amenazas que se describen en nuestro informe.

Nuestras deliberaciones se basaron en aportaciones de numerosas fuentes, entre ellas gobiernos, expertos del mundo académico y organizaciones de la sociedad

civil del mundo entero. Nuestra labor no habría sido posible sin el enorme apoyo que recibimos. Los gobiernos de los siguientes países proporcionaron generosas contribuciones financieras a nuestra labor: Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, China, Dinamarca, España, Federación de Rusia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Japón, Jordania, Kazajstán, Mauricio, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Singapur, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Tailandia y Turquía. Las siguientes fundaciones y centros de estudio hicieron contribuciones financieras o en especie a nuestra labor: Academia Internacional de la Paz, Carnegie Corporation of New York, Fundación Ford, Fundación John D. y Catherine T. MacArthur, Centro sobre la Cooperación Internacional de la Universidad de Nueva York, Rockefeller Brothers Fund, Fundación Rockefeller, Centro para la Seguridad y la Cooperación Internacionales de la Universidad de Stanford, Fundación Stanley, Fundación pro Naciones Unidas, y Fundación William y Flora Hewlett.

Quisiera concluir agradeciéndole calurosamente, en nombre propio y en el de los demás miembros del Grupo, el honor de habernos confiado esta importante tarea. Deseo también dejar constancia de nuestra gratitud a todos quienes han contribuido a lo largo del pasado año a nuestro proceso de reflexión, y ante todo a nuestro director de investigaciones, Stephen Stedman, y a la secretaria del Grupo, Loraine Rickard-Martin, y a sus colaboradores, sin cuyos denodados esfuerzos y aportaciones intelectuales el presente informe no habría sido posible.

(Firmado) Anand **Panyarachun**
Presidente

Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio

Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos

Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Resumen		11
Parte I		
Hacia un nuevo consenso en materia de seguridad		
I. Dos mundos distintos: 1945 y 2005	1–16	17
II. El argumento a favor de un sistema general de seguridad colectiva	17–43	21
A. Amenazas sin fronteras	17–23	21
B. Los límites de la autoprotección	24–28	22
C. Soberanía y responsabilidad	29–30	23
D. Los elementos de un sistema de seguridad colectiva digno de crédito	31–43	24
1. Eficacia	32–36	24
2. Eficiencia	37–39	25
3. Equidad	40–43	25
Parte II		
La seguridad colectiva y el desafío de la prevención		
III. La pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental	44–73	28
A. Las amenazas con que nos enfrentamos	44–58	28
B. Cómo responder al problema de la prevención	59–73	31
1. Más recursos y acción	59–65	31
2. Nuevas iniciativas	66–73	32
IV. Los conflictos entre Estados y los conflictos internos	74–106	34
A. La amenaza de los conflictos entre Estados	74–83	34
B. La amenaza de los conflictos internos	84–88	36
C. Cómo responder al problema de la prevención	89–106	38
1. Perfeccionamiento de los marcos normativos internacionales	89–97	38
2. Mejor información y mejor análisis	98–99	40
3. La diplomacia preventiva y la mediación	100–103	40
4. Despliegue preventivo	104–106	41

* Las notas al presente informe pueden consultarse en línea en www.un.org/secureworld.

V.	Armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas	107–144	42
A.	Las amenazas con que nos enfrentamos	107–116	42
1.	Las armas nucleares	107–112	42
2.	Armas radiológicas	113	43
3.	Armas químicas y biológicas	114–116	43
B.	Cómo responder al problema de la prevención	117–144	44
1.	Mejores estrategias para reducir la demanda	118–126	44
2.	Mejores estrategias para reducir la oferta	127–138	46
3.	Mayor capacidad coercitiva	139–141	48
4.	Mejor protección de la salud pública	142–144	49
VI.	Terrorismo	145–164	49
A.	La amenaza con que nos enfrentamos	145–146	49
B.	Cómo responder al problema de la prevención	147–164	50
1.	Una estrategia global	147–148	50
2.	Mejores instrumentos de lucha contra el terrorismo	149–153	51
3.	Prestación de asistencia a los Estados en la lucha contra el terrorismo	154–156	52
4.	Definición del terrorismo	157–164	53
VII.	La delincuencia organizada transnacional	165–177	54
A.	La amenaza con que nos enfrentamos	165–170	54
B.	Cómo responder al problema de la prevención	171–177	55
1.	Mejoramiento de los marcos normativos internacionales	172–176	56
2.	Mejores estrategias para el fomento de la capacidad estatal	177	57
VIII.	El papel de las sanciones	178–182	57
	Parte III		
	La seguridad colectiva y el uso de la fuerza		
IX.	El uso de la fuerza: normas y directrices	183–209	60
A.	La cuestión de la legalidad	185–203	60
1.	El Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas y la legítima defensa	188–192	60
2.	El Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas y las amenazas externas	193–198	61
3.	El Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, las amenazas internas y la obligación de proteger	199–203	62
B.	La cuestión de la legitimidad	204–209	64

X.	Capacidad para imponer y mantener la paz	210–220	65
	Cooperación regional	220	67
XI.	Consolidación de la paz después del conflicto	221–230	67
	A. La función del personal de mantenimiento de la paz	221–223	67
	B. La tarea más general de consolidación de la paz	224–230	68
XII.	Protección de los civiles	231–239	69
	La seguridad del personal de las Naciones Unidas	239	71
	Parte IV		
	Unas Naciones Unidas más eficaces para el siglo XXI		
XIII.	La Asamblea General	240–243	73
XIV.	El Consejo de Seguridad	244–260	74
XV.	Comisión para la Consolidación de la Paz	261–269	77
	Oficina de Apoyo para la Consolidación de la Paz	266–269	79
XVI.	Las organizaciones regionales	270–273	79
XVII.	El Consejo Económico y Social	274–281	80
	Lograr coherencia normativa	280–281	82
XVIII.	La Comisión de Derechos Humanos	282–291	82
XIX.	La Secretaría	292–296	84
	A. Dar mayor respaldo al Secretario General	293–294	84
	B. Una Secretaría competente y profesional	295–296	85
XX.	La Carta de las Naciones Unidas	297–302	86
	Anexos		
	I. Resumen de las recomendaciones		87
	II. Composición y mandato del Grupo		103
	III. Secretaría del Grupo		106
	IV. Reuniones del Grupo, consultas regionales y seminarios		107

Resumen

Hacia un nuevo consenso en materia de seguridad

Las Naciones Unidas fueron creadas en 1945 para, ante todo, “preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra” y asegurar que jamás volvieran a repetirse los horrores de las guerras mundiales. Sesenta años después, sabemos demasiado bien que las mayores amenazas a la seguridad con que nos enfrentamos hoy día, y con que nos enfrentaremos en los decenios por venir, van mucho más allá de las guerras de agresión entre Estados. Estas amenazas comprenden la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación del medio ambiente; la guerra y la violencia internas; la proliferación y el posible uso de armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas; el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional. Las amenazas provienen tanto de actores estatales como no estatales y afectan la seguridad tanto de los Estados como de los seres humanos.

La principal preocupación de los fundadores de las Naciones Unidas era la seguridad del Estado. Cuando hablaban de crear un nuevo sistema de seguridad colectiva lo hacían con el tradicional sentido militar: un sistema en que los Estados se mancomunaban comprometiéndose a considerar que una agresión contra uno de ellos es una agresión contra todos y, en tal caso, a reaccionar colectivamente. Pero también comprendían muy bien, mucho antes de que se impusiera la idea de la seguridad humana, que la seguridad, el desarrollo económico y la libertad humana eran indivisibles. En el preámbulo de la Carta se proclama también que las Naciones Unidas se crearon para “reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre” y para “promover el progreso social y ... elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad”.

El desafío central del siglo XXI es plasmar un concepto nuevo y más amplio, que sintetice todas esas vertientes, de lo que significa la seguridad colectiva, y de todas las responsabilidades, compromisos, estrategias e instituciones concomitantes que se necesitan para un sistema de seguridad colectiva eficaz, eficiente y equitativo.

El nuevo consenso en materia de seguridad debe basarse en el entendimiento de que los principales protagonistas de la lucha contra todas las amenazas, nuevas y antiguas, con que nos enfrentamos, siguen siendo los Estados soberanos, cuya función y responsabilidades, y derecho a ser respetados, están consagrados en la Carta de las Naciones Unidas. Pero en el siglo XXI, como nunca antes, ningún Estado puede hacer frente a esas amenazas por sí solo. Es indispensable contar con estrategias colectivas, instituciones colectivas y un sentido de responsabilidad colectiva.

El argumento a favor de un sistema de seguridad colectiva se basa en tres pilares básicos. Las amenazas actuales no respetan las fronteras nacionales, están relacionadas entre sí, y deben encararse tanto en los planos mundial y regional como en el plano nacional. Ningún Estado, por más poderoso que sea, puede hacerse invulnerable, por sí solo, a las amenazas actuales. Y no se puede suponer que todo Estado podrá o querrá siempre cumplir su deber de proteger a su propia población y no causar daño a sus vecinos.

No debemos subestimar la dificultad de lograr un nuevo consenso sobre el significado y las responsabilidades de la seguridad colectiva. Muchos considerarán que una o varias de las amenazas que hemos señalado no son realmente amenazas a la paz y la seguridad internacionales. Algunos opinan que el VIH/SIDA es una enfermedad terrible, pero no una amenaza a la seguridad. O que el terrorismo es una amenaza para algunos Estados, pero no para todos. O que las guerras civiles en África son una tragedia humanitaria pero no, claramente, un problema de seguridad internacional. O que la pobreza es un problema de desarrollo y no de seguridad.

Las diferencias de poder, riqueza y geografía determinan, por cierto, nuestra sensación de lo que constituye la amenaza más grave a nuestra supervivencia y bienestar. Estas diferencias nos llevan a minimizar lo que otros consideran la amenaza más grave a su supervivencia. La falta de equidad en la respuesta a las amenazas acentúa las divisiones. Muchos opinan que la supuesta seguridad colectiva de hoy día es simplemente un sistema para proteger a los ricos y a los poderosos. Estas ideas plantean un obstáculo fundamental a la creación de un sistema de seguridad colectiva. En pocas palabras, sin un reconocimiento mutuo de las amenazas no puede haber seguridad colectiva. La autarquía será la norma, reinará la desconfianza, y seremos incapaces de lograr los beneficios a largo plazo de la cooperación.

Lo que se necesita hoy día es, ni más ni menos, un nuevo consenso entre alianzas que parecen estar a punto de desintegrarse, entre naciones ricas y naciones pobres, y entre pueblos sumidos en la desconfianza y separados por un abismo cultural que parece cada vez mayor. La esencia de ese consenso es sencilla: somos todos responsables de la seguridad de los demás. Y la manera de poner a prueba ese consenso será mediante la acción.

La seguridad colectiva y el desafío de la prevención

Cualquier suceso o proceso que cause muertes en gran escala o una reducción masiva en las oportunidades de vida y que socave el papel del Estado como unidad básica del sistema internacional constituye una amenaza a la seguridad internacional. Si se parte de esa definición, hay seis grupos de amenazas que deben preocupar al mundo hoy y en los decenios por venir:

- Las amenazas económicas y sociales, como la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental
- Los conflictos entre Estados
- Los conflictos internos, como la guerra civil, el genocidio y otras atrocidades en gran escala
- Las armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas
- El terrorismo
- La delincuencia organizada transnacional

En sus primeros 60 años, las Naciones Unidas han hecho contribuciones cruciales para reducir o mitigar esas amenazas a la seguridad internacional. Si bien hubo importantes fracasos y deficiencias, los éxitos y las contribuciones no han sido suficientemente valorados. Ello permite abrigar la esperanza de que la Organización pueda adaptarse para hacer frente con éxito a los nuevos retos del siglo XXI.

El principal desafío para las Naciones Unidas y sus miembros consiste en asegurar que, de todas las amenazas en las categorías arriba indicadas, las que son distantes no pasen a ser inminentes y las que son inminentes no lleguen a ser destructivas. Ello exige un marco de acción preventiva que encare todas esas amenazas de todas las maneras que más eco encuentran en las distintas partes del mundo. Ante todo, exigirá liderazgo en los planos nacional e internacional para actuar rápida, decisiva y colectivamente contra todas esas amenazas —desde el VIH/SIDA hasta el terrorismo nuclear— antes de que hayan tenido sus efectos más devastadores.

Al describir cómo se ha de hacer frente al problema de la prevención, comenzamos con el desarrollo porque es el fundamento indispensable para un sistema de seguridad colectiva en el que la prevención se tome en serio. El desarrollo sirve para muchas cosas. Ayuda a luchar contra la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental, que matan a millones de seres humanos y plantean una amenaza a la seguridad humana. El desarrollo es esencial para ayudar a los Estados a prevenir o remediar el deterioro de la capacidad estatal, que es crucial para hacer frente a casi todo tipo de amenaza. Y es parte de una estrategia a largo plazo para prevenir la guerra civil y poner fin a los entornos en los que florecen el terrorismo y la delincuencia organizada.

La seguridad colectiva y el uso de la fuerza

¿Qué ocurre si fracasa la prevención por medios pacíficos, si ninguna de las medidas preventivas que se han descrito hasta ahora detiene el descenso hacia la guerra y el caos, si las amenazas distantes se hacen inminentes, si las amenazas inminentes se hacen reales o si una amenaza no inminente cobra carácter muy real y no parece posible detenerla sin usar la fuerza militar?

Nos referimos en esta parte a las circunstancias en que una seguridad colectiva eficaz puede exigir el respaldo de la fuerza militar, comenzando con las normas de derecho internacional que deben regir la decisión de ir a la guerra para que no impere la anarquía. Es necesario distinguir entre las situaciones en que un Estado aduce actuar en legítima defensa, aquellas en que un Estado supone una amenaza para otros más allá de sus fronteras y aquellas en que la amenaza es predominantemente interna y la cuestión reside en la responsabilidad de proteger a la población de un Estado. A nuestro juicio, la Carta de las Naciones Unidas, debidamente interpretada y aplicada, es adecuada en todos los casos. No es necesario ampliar ni restringir el alcance bien conocido del Artículo 51 y el Capítulo VII da plenos poderes al Consejo de Seguridad para hacer frente a las amenazas de toda índole a que puedan verse expuestos los Estados. La tarea no consiste en encontrar una alternativa al Consejo de Seguridad como fuente de autoridad sino en que funcione mejor que hasta ahora.

El hecho de que la fuerza se *pueda* usar legítimamente no siempre significa, por una cuestión de conciencia y sentido común, que *haya* que usarla. Definimos una serie de directrices (cinco criterios de legitimidad) que, a nuestro juicio, el Consejo de Seguridad (y quienquiera participe en las decisiones de esta índole) siempre debería tener en cuenta al considerar si ha de autorizar o emplear la fuerza militar. La adopción de estas directrices (gravedad de la amenaza, propósito correcto, último recurso, proporcionalidad de los medios y balance de las consecuencias) no ha de producir conclusiones convenidas que se puedan predecir automáticamente, pero debería aumentar considerablemente las posibilidades de llegar a un consenso internacional acerca de cuestiones que en los últimos años han sido causa de profunda división.

También nos referiremos en esta parte a otras importantes cuestiones que surgen durante un conflicto violento y después, entre ellos la capacidad necesaria para imponer, mantener y consolidar la paz y para proteger a la población civil. Se plantea una y otra vez la necesidad de que todos los miembros de la comunidad internacional, tanto los países desarrollados como en desarrollo, estén mucho más dispuestos a proporcionar y financiar recursos militares que se puedan desplegar. Es muy fácil hacer gestos simbólicos, pero un sistema de seguridad colectiva eficaz, eficiente y equitativo exige un compromiso real.

Unas Naciones Unidas más eficaces para el siglo XXI

Nunca se pensó en las Naciones Unidas como algo utópico, sino como un sistema de seguridad colectiva que funcionara. La Carta de las Naciones Unidas confirió a los Estados más poderosos la condición de miembro permanente del Consejo de Seguridad y el veto. A cambio, se esperaba que utilizaran su poder en pro del bien común y promovieran y acataran el derecho internacional. Como dijo Harry Truman, a la sazón Presidente de los Estados Unidos, en su discurso ante la última sesión plenaria de la conferencia en que se estableció la Organización, “todos tenemos que reconocer, por más poderosos que seamos, que debemos renunciar a hacer siempre lo que se nos antoje”.

Al plantearse la cuestión de la reforma de las Naciones Unidas es tan importante hoy como lo era en 1945 llegar a un equilibrio entre el poder y los principios. Las recomendaciones que desestimen una realidad básica de poder estarán condenadas al fracaso o al olvido, pero las que simplemente consignent la distribución del poder sin más y no traten de promover los principios internacionales probablemente no han de contar con la amplia adhesión que se necesita para un cambio de conducta en el plano internacional.

Los cambios que se propongan deberían obedecer a necesidades del mundo real. Cambiar por cambiar significaría volver a caer en los eternos debates de reforma en el último decenio. El criterio definitorio es si el cambio propuesto ayuda o no a resolver el problema planteado por una amenaza virulenta.

Durante todo el curso de nuestros trabajos hemos tratado de determinar las deficiencias institucionales en la forma en que se reacciona actualmente a una amenaza. Las que se indican a continuación son las que hay que subsanar con mayor urgencia:

- La Asamblea General ha perdido vitalidad y muchas veces no centra eficazmente su atención en los problemas más apremiantes del momento.
- El Consejo de Seguridad tendrá que ser más proactivo en el futuro. Para ello, quienes más contribuyen a la Organización financiera, militar y diplomáticamente deben participar más en su proceso de adopción de decisiones y quienes participan en este proceso deben aportar más a la Organización. El Consejo de Seguridad, para poder hacer todo lo que esperamos de él, necesita mayor credibilidad, legitimidad y carácter representativo.
- Existe una importante laguna institucional en la labor de prestar asistencia a los países en situación difícil y a los que salen de un conflicto, a los que se suele prestar poca atención, impartir poca orientación normativa y aportar pocos recursos.

- El Consejo de Seguridad no ha aprovechado al máximo las posibles ventajas de la cooperación con organizaciones regionales y subregionales.
- Hay que establecer nuevos mecanismos institucionales para hacer frente a las amenazas económicas y sociales a la seguridad internacional.
- La Comisión de Derechos Humanos adolece de un déficit de legitimidad que arroja dudas sobre la reputación general de las Naciones Unidas.
- Se necesitaría una Secretaría más profesional, mejor organizada, y con mucha mayor capacidad para la acción concertada.

Las reformas que proponemos no harán por sí mismas más eficaces a las Naciones Unidas. Las Naciones Unidas no estarán a la altura de las expectativas si los Estados Miembros no llegan a un acuerdo sobre los elementos de seguridad enunciados en el presente informe. Las instituciones no pueden ser más fuertes que la energía, los recursos y la atención que les dediquen los Estados Miembros y sus dirigentes.

Parte I

Hacia un nuevo consenso en materia de seguridad

Resumen

Las Naciones Unidas fueron creadas en 1945 para, ante todo, “preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra” y asegurar que jamás volvieran a repetirse los horrores de las guerras mundiales. Sesenta años después, sabemos demasiado bien que las mayores amenazas a la seguridad con que nos enfrentamos hoy día, y con que nos enfrentaremos en los decenios por venir, van mucho más allá de las guerras de agresión entre Estados. Estas amenazas comprenden la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación del medio ambiente; la guerra y la violencia internas; la proliferación y el posible uso de armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas; el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional. Las amenazas provienen tanto de actores estatales como no estatales y afectan la seguridad tanto de los Estados como de los seres humanos.

La principal preocupación de los fundadores de las Naciones Unidas era la seguridad del Estado. Cuando hablaban de crear un nuevo sistema de seguridad colectiva lo hacían con el tradicional sentido militar: un sistema en que los Estados se mancomunaban comprometiéndose a considerar que una agresión contra uno de ellos es una agresión contra todos y, en tal caso, a reaccionar colectivamente. Pero también comprendían muy bien, mucho antes de que se impusiera la idea de la seguridad humana, que la seguridad, el desarrollo económico y la libertad humana eran indivisibles. En el preámbulo de la Carta se proclama también que las Naciones Unidas se crearon para “reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre” y para “promover el progreso social y ... elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad”.

El desafío central del siglo XXI es plasmar un concepto nuevo y más amplio, que sintetice todas esas vertientes, de lo que significa la seguridad colectiva, y de todas las responsabilidades, compromisos, estrategias e instituciones concomitantes que se necesitan para un sistema de seguridad colectiva eficaz, eficiente y equitativo.

El nuevo consenso en materia de seguridad debe basarse en el entendimiento de que los principales protagonistas de la lucha contra todas las amenazas, nuevas y antiguas, con que nos enfrentamos, siguen siendo los Estados soberanos, cuya función y responsabilidades, y derecho a ser respetados, están consagrados en la Carta de las Naciones Unidas. Pero en el siglo XXI, como nunca antes, ningún Estado puede hacer frente a esas amenazas por sí solo. Es indispensable contar con estrategias colectivas, instituciones colectivas y un sentido de responsabilidad colectiva.

El argumento a favor de un sistema de seguridad colectiva se basa en tres pilares básicos. Las amenazas actuales no respetan las fronteras nacionales, están relacionadas entre sí, y deben encararse tanto en los planos mundial y regional como en el plano nacional. Ningún Estado, por más poderoso que sea, puede hacerse invulnerable, por sí solo, a las amenazas actuales. Y no se puede suponer que todo Estado podrá o querrá siempre cumplir su deber de proteger a su propia población y no causar daño a sus vecinos.

No debemos subestimar la dificultad de lograr un nuevo consenso sobre el significado y las responsabilidades de la seguridad colectiva. Muchos considerarán que una o varias de las amenazas que hemos señalado no son realmente amenazas a la paz y la seguridad internacionales. Algunos opinan que el VIH/SIDA es una enfermedad terrible, pero no una amenaza a la seguridad. O que el terrorismo es una amenaza para algunos Estados, pero no para todos. O que las guerras civiles en África son una tragedia humanitaria pero no, claramente, un problema de seguridad internacional. O que la pobreza es un problema de desarrollo y no de seguridad.

Las diferencias de poder, riqueza y geografía determinan, por cierto, nuestra sensación de lo que constituye la amenaza más grave a nuestra supervivencia y bienestar. Estas diferencias nos llevan a minimizar lo que otros consideran la amenaza más grave a su supervivencia. La falta de equidad en la respuesta a las amenazas acentúa las divisiones. Muchos opinan que la supuesta seguridad colectiva de hoy día es simplemente un sistema para proteger a los ricos y a los poderosos. Estas ideas plantean un obstáculo fundamental a la creación de un sistema de seguridad colectiva. En pocas palabras, sin un reconocimiento mutuo de las amenazas no puede haber seguridad colectiva. La autarquía será la norma, reinará la desconfianza, y seremos incapaces de lograr los beneficios a largo plazo de la cooperación.

Lo que se necesita hoy día es, ni más ni menos, un nuevo consenso entre alianzas que parecen estar a punto de desintegrarse, entre naciones ricas y naciones pobres, y entre pueblos sumidos en la desconfianza y separados por un abismo cultural que parece cada vez mayor. La esencia de ese consenso es sencilla: somos todos responsables de la seguridad de los demás. Y la manera de poner a prueba ese consenso será mediante la acción.

I. Dos mundos distintos: 1945 y 2005

1. Las Naciones Unidas fueron creadas en un ambiente de optimismo generado por el fin de la segunda guerra mundial y el deseo de evitar una repetición de sus horrores y los de la primera guerra mundial. Para muchos de los Estados que más sufrieron en esas guerras mundiales, el experimento ha tenido éxito. En los 60 años siguientes, muchas partes del mundo han gozado de una paz y una prosperidad jamás vistas. Desaparecieron las rivalidades y tensiones que llevaron a la segunda guerra mundial, se evitó la guerra entre las grandes Potencias y se impuso una paz estable en Europa. El Japón, Alemania e Italia fueron integrados exitosamente a la comunidad de naciones y ocupan actualmente el segundo, tercer y sexto lugar por sus contribuciones financieras a las Naciones Unidas.

2. En los primeros 30 años de las Naciones Unidas, decenas de nuevos Estados surgieron de los sistemas coloniales que, hasta unos años atrás, habían subordinado a media humanidad a un puñado de capitales. Una de las contribuciones fundamentales de las Naciones Unidas durante ese período fue la asistencia que prestaron al nacimiento de esos nuevos Estados. La descolonización, a su vez, transformó a las Naciones Unidas. Cuando las Naciones Unidas fueron creadas en 1945 contaban con 51 miembros; hoy tienen 191. La Asamblea General pasó de ser un órgano compuesto por Estados que, en general, se parecían entre sí, a uno increíblemente heterogéneo. Para mediados del decenio de 1960 los países en desarrollo eran mayoría en la

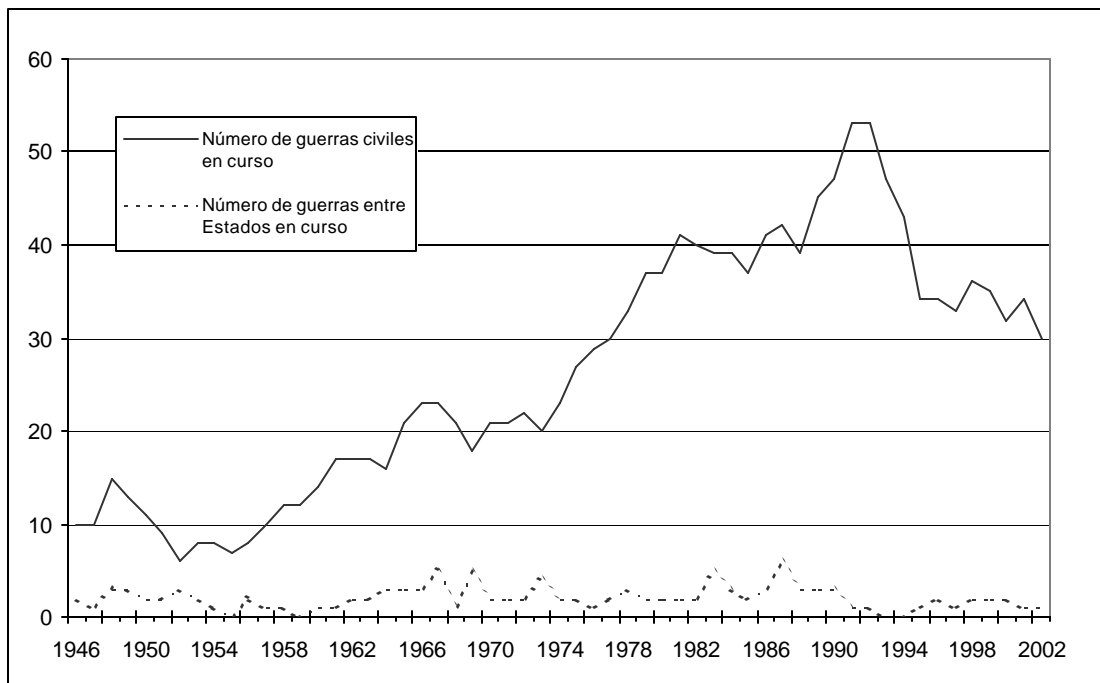
Asamblea General y gracias a ella lograron tener una voz en la política internacional que, en general, se les había negado fuera de esa institución.

3. La segunda mitad del siglo XX fue una lucha para alcanzar la viabilidad de esos nuevos Estados y el bienestar de sus ciudadanos. Dichos Estados heredaron fronteras coloniales arbitrarias y economías coloniales cuyo propósito era atender las necesidades de la metrópoli. La independencia fue el comienzo de una carrera para educar a su población y desarrollar los conocimientos profesionales, científicos y tecnológicos necesarios para hacer funcionar un Estado y una economía modernos. Todo ello ocurrió en una época de enormes expectativas respecto de lo que el Estado podía y debía proporcionar, cuando la mayoría de los modelos de crecimiento económico se basaban en un fuerte control estatal.

4. En los últimos 40 años, la esperanza de vida en los países en desarrollo ha aumentado en 20 años, y el ingreso per cápita se ha duplicado en países como Botswana, el Brasil, China, la República de Corea y Turquía, en menos de un tercio del tiempo que tardaron el Reino Unido o los Estados Unidos hace 100 años o más. Sin embargo, pese a ese progreso, gran parte del mundo siguió sumida en una pobreza que pone en peligro la vida. En términos globales, el ingreso per cápita en el África subsahariana no aumentó entre 1975 y 1999.

5. En el decenio de 1980 muchos de esos nuevos Estados se enfrentaban con una crisis de capacidad y legitimidad que llevó a que la guerra interna se convirtiera en la forma dominante de conflicto armado en la segunda mitad del siglo XX (véase el gráfico I).

Gráfico I
Guerras ocurridas entre 1946 y 2002



Fuente: Departamento de Estudios sobre la Paz y los Conflictos de la Universidad de Uppsala; e Instituto Internacional de Oslo de Investigaciones sobre la Paz.

6. En los albores del siglo XXI esos conflictos distan de haberse superado. Más de 1.000 millones de personas carecen de agua potable, más de 2.000 millones no tienen acceso a servicios sanitarios adecuados, y más de 3 millones de personas mueren todos los años debido a enfermedades relacionadas con el agua. Catorce millones de personas, incluidos 6 millones de niños, mueren todos los años de hambre. En 2000 padecían de malnutrición 842 millones de personas, el 95% de las cuales vivían en países pobres.

7. Hoy día, casi 30 millones de personas en África están enfermas del VIH/SIDA. En los Estados más afectados la enfermedad ha diezclado a los miembros adultos de las élites urbanas, reduciendo la capacidad estatal y devastando la actividad económica de lo que debería ser el grupo más productivo de un país. El número creciente de mujeres y niñas infectadas es una amenaza para la producción agrícola y de alimentos. Si las tendencias no se invierten, algunos de esos Estados corren peligro de un colapso bajo la carga combinada de la pobreza y el VIH/SIDA.

8. La descolonización fue sólo una de las fuerzas que conformaron a las Naciones Unidas. Los fundadores de las Naciones Unidas no previeron que los Estados Unidos y la antigua Unión Soviética iniciarían poco después una rivalidad a escala mundial, fabricando y desplegando decenas de miles de armas nucleares capaces de destruir el mundo una y otra vez.

9. El objetivo de controlar la capacidad destructiva de la tecnología nuclear y aprovechar su potencial se convirtió en un aspecto central de la labor de las Naciones Unidas. La Asamblea General, en la primera resolución que aprobó en 1946, instó a la eliminación de las armas “capaces de causar destrucción colectiva de importancia”.

10. La guerra fría determinó en buena medida la política mundial de los 45 años siguientes. La rivalidad entre los Estados Unidos y la Unión Soviética impidió que el Consejo de Seguridad desempeñara un papel dominante en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Casi todos los conflictos armados y las luchas de liberación se interpretaron a través del prisma de la rivalidad entre Oriente y Occidente, hasta el histórico colapso de la antigua Unión Soviética y el fin del régimen comunista en Europa oriental.

11. Sin embargo, sin las Naciones Unidas el mundo después de 1945 habría sido probablemente más sangriento. En la segunda mitad del siglo XX hubo menos guerras entre Estados que en la primera mitad. En vista de que durante el mismo período el número de Estados prácticamente se cuadruplicó, cabía haber esperado un acusado aumento en las guerras entre Estados. Sin embargo ello no sucedió, en parte gracias a las Naciones Unidas. Las Naciones Unidas redujeron el peligro de la guerra entre Estados de diversas maneras. Se fomentó la paz con la invención del mantenimiento de la paz; el Secretario General llevó a cabo gestiones diplomáticas; la Corte Internacional de Justicia resolvió controversias y se mantuvo una firme posición en contra de la guerra de agresión.

12. El espectacular aunque pacífico fin de la guerra fría fue una oportunidad para que floreciera la seguridad colectiva. Los primeros años que siguieron al final de la guerra fría parecieron anunciar un nuevo papel para las Naciones Unidas. En 1990 el Consejo de Seguridad autorizó el uso de la fuerza contra el Iraq para liberar Kuwait. El Consejo amplió la interpretación de lo que constituía una amenaza a la paz y la seguridad internacionales para autorizar una intervención con fines humanitarios en

Somalia. Las Naciones Unidas ayudaron a poner fin a varias guerras de larga data en América Central y África meridional.

13. Ese momento duró poco. Muy pronto pudo comprobarse que las Naciones Unidas habían cambiado las cadenas de la guerra fría por el chaleco de fuerza de la inercia de los Estados Miembros y la indiferencia de las grandes Potencias. Si bien las Naciones Unidas dieron origen al concepto de la seguridad humana, demostraron estar mal preparadas para proporcionarla. Siguió sin resolverse conflictos regionales de larga data como los de Israel y Palestina y Cachemira. La inacción ante las depuraciones étnicas y los genocidios en Rwanda y Bosnia socavaron el apoyo internacional. El optimismo cedió a un nuevo cinismo respecto de la disposición de los Estados Miembros a apoyar la Organización.

14. Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington, D.C. permitieron vislumbrar las posibilidades de un sistema renovado de seguridad colectiva. El 12 de septiembre de 2001 Francia presentó y el Consejo de Seguridad adoptó por unanimidad la resolución 1368 (2001) en la que se condenaban los atentados y que abrió camino a la campaña militar de legítima defensa contra el régimen de los talibanes encabezada por los Estados Unidos. El mismo día la Asamblea General condenó el terrorismo y los atentados. El 28 de septiembre de 2001 el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 1373 (2001), que impone a todos los Estados Miembros la obligación de tomar medidas concretas de lucha contra el terrorismo con arreglo al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Tres meses más tarde las Naciones Unidas presidieron la concertación del Acuerdo de Bonn, en virtud del cual se creó un gobierno provisional para reemplazar el régimen depuesto de los talibanes. Las Naciones Unidas apoyaron el gobierno provisional del Afganistán como custodio del proceso de paz y ayudaron a redactar la nueva constitución del país.

15. Ese propósito internacional común sólo duró unos meses y cayó presa de la discordia causada en 2003 por la guerra en el Iraq dirigida por los Estados Unidos.

16. Los atentados del 11 de septiembre de 2001 revelaron que los Estados, al igual que las instituciones de seguridad colectiva, no se habían adaptado a los cambios en la naturaleza de las amenazas. La revolución tecnológica, que ha cambiado radicalmente el mundo de las comunicaciones, el procesamiento de información, la salud y el transporte, ha borrado fronteras, modificado las corrientes migratorias y permitido que la información se comparta en todo el mundo con una rapidez inconcebible hace dos decenios. Esos cambios han surtido numerosos beneficios, pero también han hecho posible causar grandes daños. Un número cada vez menor de personas puede causar daños cada vez mayores, sin el apoyo de ningún Estado. Una nueva amenaza, la delincuencia organizada transnacional, socava el imperio de la ley a nivel nacional e internacional. Las tecnologías de la vida cotidiana pueden transformarse en instrumentos de agresión. No hemos comprendido aún la totalidad de los efectos de esos cambios, que anuncian, sin embargo, un clima fundamentalmente diferente en materia de seguridad, con oportunidades sin precedentes de cooperación y con posibilidades nunca vistas de destrucción.

II. El argumento a favor de un sistema general de seguridad colectiva

A. Amenazas sin fronteras

17. Hoy más que nunca las amenazas están interrelacionadas y una amenaza contra uno es una amenaza contra todos. La vulnerabilidad mutua de débiles y fuertes nunca ha estado más clara.

18. La integración económica mundial significa que un atentado terrorista de envergadura en cualquier parte del mundo desarrollado tendría consecuencias devastadoras para el bienestar de millones de personas en el mundo en desarrollo. El Banco Mundial calcula que, por sí solos, los atentados del 11 de septiembre de 2001 aumentaron en 10 millones de personas el número de pobres en el mundo; el costo total para la economía mundial superó probablemente los 80.000 millones de dólares. Esas cifras serían mucho mayores en caso de un incidente de terrorismo nuclear.

19. Del mismo modo, la seguridad del Estado más rico puede depender de la capacidad del Estado más pobre de contener una nueva enfermedad. Puesto que la duración de los vuelos internacionales es inferior al período de incubación de muchas enfermedades infecciosas, cualquiera de los 700 millones de pasajeros anuales que llevan esos vuelos puede ser, sin saberlo, un portador de enfermedad a escala mundial. El síndrome respiratorio agudo y grave (SARS) infectó a más de 8.000 personas en 30 países en un período de tres meses y provocó la muerte de casi 700 de ellas. Se estima que la pandemia de gripe de 1919 se cobró hasta 100 millones de víctimas, mucho más que la primera guerra mundial, en poco más de un año. Hoy en día un virus similar podría causar decenas de millones de muertes en mucho menos tiempo.

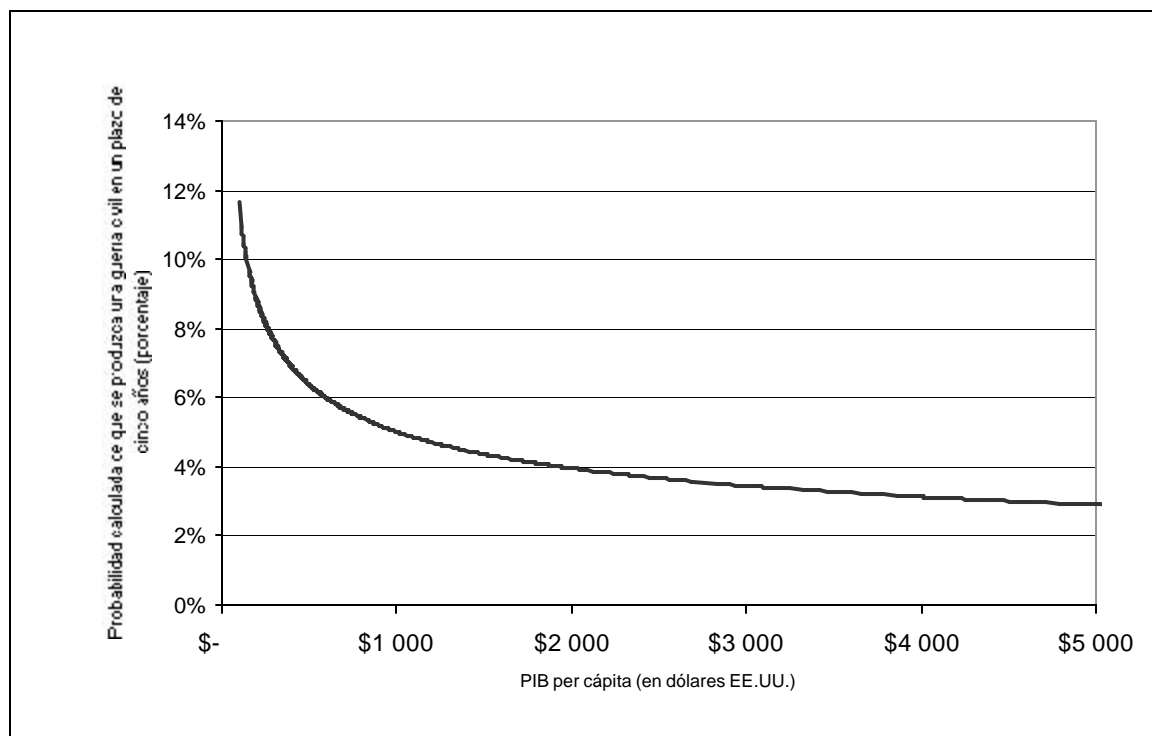
20. En la actualidad, cualquier amenaza a la seguridad internacional amplifica el peligro que plantean las demás amenazas. La proliferación nuclear por parte de los Estados aumenta la disponibilidad del material y la tecnología necesarios para que un terrorista pueda adquirir un arma nuclear. El control estatal ineficiente de las fronteras y del tránsito a través de Estados débiles facilita el tráfico de material y tecnología nucleares por parte de actores no estatales.

21. Los grupos terroristas internacionales se aprovechan de los Estados débiles para procurarse refugio. Reclutan voluntarios explotando los rencores avivados por la pobreza, la ocupación extranjera y la falta de derechos humanos y democracia, por la intolerancia religiosa y de otro tipo, y por la violencia civil, una combinación explosiva que se observa comúnmente en las zonas afectadas por la guerra civil y los conflictos regionales. En los últimos años, los terroristas han aprovechado el acceso a productos de valor, como los estupefacientes, que tienen en países en guerra civil para ayudar a financiar sus actividades y realizar abultadas transferencias de dinero.

22. La pobreza, las enfermedades infecciosas, la degradación del medio ambiente y la guerra se refuerzan mutuamente en un ciclo mortífero. La pobreza (expresada mediante el producto interno bruto (PIB) per cápita) está estrechamente vinculada con el estallido de la guerra civil (véase el gráfico II). Enfermedades tales como el paludismo y el VIH/SIDA siguen cobrándose numerosas víctimas y refuerzan la pobreza. Las enfermedades y la pobreza, a su vez, están relacionadas con la degradación del medio ambiente; el cambio climático aumenta la incidencia de enfermedades infecciosas como el paludismo y el dengue. El estrés ambiental, provocado

por una alta densidad demográfica y una escasez de tierras y otros recursos naturales, puede contribuir a la violencia civil.

Gráfico II
Relación entre la pobreza y la guerra civil



Fuente: Estudios realizados por Macartan Humphreys (Universidad de Columbia), sobre la base de datos proporcionados por el Banco Mundial, el Departamento de Estudios sobre la Paz y los Conflictos de la Universidad de Uppsala, y el Instituto Internacional de Oslo de Investigaciones sobre la Paz.

23. La delincuencia organizada transnacional coadyuva a muchas de las más graves amenazas a la paz y la seguridad internacionales. La corrupción, el tráfico ilícito y el blanqueo de dinero contribuyen a debilitar el Estado, impiden el crecimiento económico y socavan la democracia, creando así un entorno que hace posible el conflicto civil. Resulta particularmente preocupante la posibilidad de que grupos delictivos organizados proporcionen armas nucleares, radiológicas, químicas o biológicas a los terroristas. El creciente tráfico de estupefacientes explica, en parte, el rápido aumento en las infecciones del VIH/SIDA, particularmente en Europa oriental y partes de Asia. La delincuencia organizada socava también las actividades de mantenimiento de la paz y alimenta muchas guerras civiles mediante el tráfico ilícito de armas pequeñas y productos básicos de zonas de conflicto.

B. Los límites de la autoprotección

24. Ningún Estado, por más poderoso que sea, puede hacerse invulnerable, por sí solo, a las amenazas actuales. Para garantizar su propia seguridad, todo Estado necesita cooperar con otros Estados. Por lo tanto, a todo Estado le conviene cooperar

con otros para ayudarlos a encarar las amenazas más urgentes con que éstos se enfrentan, porque así aumenta la posibilidad de una cooperación recíproca para encarar sus propias prioridades.

25. Tomemos, por ejemplo, la amenaza del terrorismo nuclear. Según los expertos, un grupo terrorista con 50 kilogramos de uranio muy enriquecido, cantidad que podría ocultarse en seis cartones de leche de un litro, sólo necesitaría transportarla clandestinamente de un país a otro para improvisar un artefacto nuclear explosivo que podría arrasarse una ciudad de mediano tamaño. Los controles fronterizos no serán una defensa adecuada contra semejante peligro. Para superar la amenaza del terrorismo nuclear se requiere la cooperación entre los Estados, tanto fuertes como débiles, para administrar mejor las existencias de uranio muy enriquecido, proteger mejor los contenedores en los puertos, y llegar a un acuerdo sobre nuevas normas para el enriquecimiento del uranio. La cooperación entre los Estados en cuestiones de inteligencia es esencial para acabar con el terrorismo.

26. Del mismo modo, para poner fin a la delincuencia organizada los Estados deben cooperar en la lucha contra el blanqueo de dinero, el tráfico de drogas y seres humanos y la corrupción. Los esfuerzos internacionales para resolver el problema fallarán en el eslabón más débil. La ineficacia de las instituciones de seguridad colectiva compromete la seguridad de todas las regiones y todos los Estados.

27. La mejor defensa contra la posibilidad de que los terroristas usen armas nucleares, químicas o biológicas sería tratar de controlar los materiales peligrosos, disuadir y capturar a los terroristas, y encarar las amenazas más amplias que aumentan el riesgo de que se cometan actos terroristas. La guerra civil, las enfermedades y la pobreza aumentan la posibilidad de un colapso del Estado y facilitan la propagación de la delincuencia organizada, aumentando también el riesgo del terrorismo y la proliferación al debilitar a los Estados y la capacidad colectiva de imponer el orden público. La prevención de actos de terrorismo masivo exige un gran empeño en fortalecer los sistemas de seguridad colectiva, reducir la pobreza, luchar contra el extremismo, poner fin a los rencores de la guerra, detener la propagación de las enfermedades infecciosas y luchar contra la delincuencia organizada.

28. Así pues, todos los Estados tienen un interés común en forjar un nuevo sistema amplio de seguridad colectiva que los comprometa a cooperar entre sí para hacer frente a una amplia gama de amenazas.

C. Soberanía y responsabilidad

29. Al suscribir la Carta de las Naciones Unidas, los Estados no sólo se benefician de los privilegios de la soberanía, sino también asumen sus responsabilidades. Cualesquiera hayan sido las percepciones prevalecientes cuando el concepto de la soberanía estatal surgió tras la Paz de Westfalia, hoy día dicho concepto conlleva claramente la obligación de los Estados de proteger el bienestar de su población y de cumplir sus obligaciones con la comunidad internacional en general. Pero la historia nos enseña claramente que no puede darse por sentado que todos los Estados podrán o querrán siempre cumplir las obligaciones que les incumben en relación con su propia población y no causar daño a sus vecinos. Y en tales circunstancias los principios de la seguridad colectiva significan que parte de esa obligación debe ser asumida por la comunidad internacional, actuando de conformidad con la Carta de las

Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos para crear la capacidad o proporcionar la protección necesarias, según el caso.

30. Lo que procuramos proteger refleja lo que valoramos. La Carta de las Naciones Unidas procura proteger a todos los Estados, no porque sean intrínsecamente un bien, sino porque son necesarios para lograr la dignidad, la justicia, el valor y la seguridad de sus ciudadanos. Éstos son los valores que deben ocupar un lugar central en cualquier sistema de seguridad colectiva en el siglo XXI, aunque con demasiada frecuencia los Estados no los han respetado y fomentado. La seguridad colectiva que procuramos establecer postula precisamente que todos los Estados y las instituciones internacionales, y quienes las dirigen, comparten la responsabilidad de hacerlo.

D. Los elementos de un sistema de seguridad colectiva digno de crédito

31. Un sistema de seguridad colectiva sostenible y digno de crédito debe ser eficaz, eficiente y equitativo. El sistema multilateral que conocemos, por la manera en que ha respondido a las principales amenazas a la seguridad mundial de los últimos decenios, ha demostrado ser capaz de ello. Pero es necesario fortalecerlo para que funcione mejor, y en el presente informe detallamos todas las maneras de hacerlo.

1. Eficacia

32. Las instituciones de seguridad colectiva han hecho contribuciones de crítica importancia al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, tanto al reducir la demanda de armas nucleares como al mediar conflictos interestatales o poner fin a guerras civiles, aunque esas contribuciones han sido frecuentemente denigradas, tanto por quienes desearían que esas instituciones hicieran más como por quienes desearían que hicieran menos.

33. Las instituciones de seguridad colectiva rara vez son eficaces por sí solas. Las instituciones multilaterales funcionan normalmente en paralelo con actores nacionales y regionales y, a veces, de la sociedad civil, y alcanzan su mayor eficacia cuando su labor tiene objetivos comunes, trátase de actividades de mediación, reconstrucción posterior a los conflictos, estrategias de reducción de la pobreza o medidas de no proliferación.

34. Los Estados siguen estando a la vanguardia de la respuesta a las amenazas actuales. Para luchar contra la pobreza y las enfermedades infecciosas, poner fin a la delincuencia transnacional, reconstruir una sociedad después de una guerra civil, reducir el terrorismo y detener la proliferación de materiales peligrosos es necesario actuar de consuno con unos Estados capaces y responsables. Por consiguiente, es preciso redoblar los esfuerzos para mejorar la capacidad de los Estados de ejercer su soberanía de una manera responsable. Para quienes estén en condiciones de ayudar a otros a mejorar esa capacidad, esta tarea debe ser parte de *su* responsabilidad.

35. Las acciones colectivas fracasan a menudo, a veces de manera espectacular. Los instrumentos colectivos sufren frecuentemente los efectos de la inobservancia, de una vigilancia y verificación que no son sistemáticas y de medidas coercitivas insuficientemente estrictas. El alerta temprana sólo es eficaz si lleva a la adopción temprana de medidas de prevención. La vigilancia y la verificación funcionan mejor

si se consideran complementos, y no sucedáneos, de la aplicación de medidas coercitivas.

36. Las instituciones de seguridad colectiva han demostrado ser especialmente inadecuadas para hacer frente al problema del genocidio y las violaciones manifiestas y en gran escala de los derechos humanos. Se trata de un desafío normativo para las Naciones Unidas: el concepto de la obligación que tienen el Estado y la comunidad internacional de proteger a los civiles de los efectos de la guerra y las violaciones de los derechos humanos aún no ha logrado superar totalmente la tensión existente entre los principios contradictorios de la inviolabilidad soberana y el derecho de intervención. Se trata también de un desafío operacional: impedir que un Estado mate a sus propios ciudadanos exige disponer de una considerable capacidad de despliegue militar.

2. Eficiencia

37. Algunos instrumentos de seguridad colectiva han sido eficientes. El Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), la expresión institucional del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, con una trayectoria de considerables éxitos a largo plazo en la prevención de la proliferación generalizada de las armas nucleares y con un presupuesto ordinario de menos de 275 millones de dólares, es una verdadera ganga. Del mismo modo, las gestiones de mediación del Secretario General, si bien distan de haber contado con recursos adecuados, han ayudado a reducir las tensiones internacionales.

38. Sin embargo, muchos instrumentos de seguridad colectiva han sido ineficientes. Por ejemplo, las operaciones posteriores a los conflictos han estado caracterizadas con demasiada frecuencia por la duplicación de esfuerzos y la falta de coordinación entre un sinnúmero de programas bilaterales y de las Naciones Unidas, y por una rivalidad interinstitucional que ha impedido el uso óptimo de recursos limitados.

39. El principal motivo de la ineficiencia de nuestras instituciones de seguridad colectiva ha sido simplemente la renuencia a ocuparse seriamente de la prevención de la violencia capaz de cobrarse vidas humanas. Cuando no se invierten el tiempo y los recursos necesarios para impedir el estallido o el agravamiento de un conflicto en una etapa temprana, se termina luego en una conflagración mucho más amplia y sangrienta que es mucho más costoso resolver.

3. Equidad

40. La credibilidad de todo sistema de seguridad colectiva depende también de la medida en que promueve la seguridad de todos sus miembros, independientemente de quiénes son los posibles beneficiarios, de su ubicación geográfica, de sus recursos o de su relación con las grandes Potencias.

41. Con demasiada frecuencia las Naciones Unidas y sus Estados Miembros han discriminado en su respuesta a las amenazas a la seguridad internacional. Compárese la rapidez con que reaccionaron las Naciones Unidas a los atentados del 11 de septiembre de 2001 con sus acciones frente a un acontecimiento mucho más sangriento: entre abril y mediados de julio de 1994, durante 100 días, Rwanda sufrió todos los días el equivalente de tres atentados del 11 de septiembre de 2001, en un país cuya población es 36 veces menor que la de Estados Unidos. Dos semanas después de comenzado el genocidio, el Consejo de Seguridad retiró del país la mayoría

de sus contingentes de mantenimiento de la paz. Pasó casi un mes antes de que los funcionarios de las Naciones Unidas hablaran de genocidio y aún más tiempo para que lo hicieran algunos miembros del Consejo de Seguridad. Cuando por fin se autorizó una nueva misión para Rwanda, seis semanas después de comenzado el genocidio, pocos Estados ofrecieron enviar soldados. La misión se desplegó cuando el genocidio ya se estaba acabando.

42. Del mismo modo, durante las deliberaciones del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio hemos observado nuevamente con estupor el ritmo glacial con que nuestras instituciones han respondido a las violaciones masivas de los derechos humanos registradas en Darfur (Sudán).

43. La respuesta ineficaz y falta de equidad de las instituciones de seguridad colectiva revela una verdad mucho más profunda sobre cuáles son las amenazas que realmente importan. Nuestras instituciones de seguridad colectiva no deben limitarse a afirmar que una amenaza contra uno es una amenaza contra todos, sino que también deben obrar en consecuencia.

Parte II

La seguridad colectiva y el desafío de la prevención

Resumen

Cualquier suceso o proceso que cause muertes en gran escala o una reducción masiva en las oportunidades de vida y que socave el papel del Estado como unidad básica del sistema internacional constituye una amenaza a la seguridad internacional. Si se parte de esa definición, hay seis grupos de amenazas que deben preocupar al mundo hoy y en los decenios por venir:

- Las amenazas económicas y sociales, como la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental
- Los conflictos entre Estados
- Los conflictos internos, como la guerra civil, el genocidio y otras atrocidades en gran escala
- Las armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas
- El terrorismo
- La delincuencia organizada transnacional

En sus primeros 60 años las Naciones Unidas han hecho contribuciones cruciales para reducir o mitigar esas amenazas a la seguridad internacional. Si bien hubo importantes fracasos y deficiencias, los éxitos y las contribuciones no han sido suficientemente valorados. Ello permite abrigar la esperanza de que la Organización pueda adaptarse para hacer frente con éxito a los nuevos retos del siglo XXI.

El principal desafío para las Naciones Unidas y sus miembros consiste en asegurar que, de todas las amenazas en las categorías arriba indicadas, las que son distantes no pasen a ser inminentes y las que son inminentes no lleguen a ser destructivas. Ello exige un marco de acción preventiva que encare todas esas amenazas de todas las maneras que más eco encuentran en las distintas partes del mundo. Ante todo, exigirá liderazgo en los planos nacional e internacional para actuar rápida, decisiva y colectivamente contra todas esas amenazas —desde el VIH/SIDA hasta el terrorismo nuclear— antes de que hayan tenido sus efectos más devastadores.

Al describir cómo se ha de hacer frente al problema de la prevención, comenzamos con el desarrollo porque es el fundamento indispensable para un sistema de seguridad colectiva en el que la prevención se tome en serio. El desarrollo sirve para muchas cosas. Ayuda a luchar contra la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental, que matan a millones de seres humanos y plantean una amenaza a la seguridad humana. El desarrollo es esencial para ayudar a los Estados a prevenir o remediar el deterioro de la capacidad estatal, que es crucial para hacer frente a casi todo tipo de amenaza. Y es parte de una estrategia a largo plazo para prevenir la guerra civil y poner fin a los entornos en los que florecen el terrorismo y la delincuencia organizada.

III. La pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental

A. Las amenazas con que nos enfrentamos

44. Desde 1990, mientras el ingreso per cápita de los países en desarrollo aumentó a razón de un promedio anual del 3%, el número de personas que viven en la extrema pobreza aumentó en algunas regiones en más de 100 millones. En por lo menos 54 países el ingreso medio per cápita ha disminuido en el mismo período. Casi 11 millones de niños por año mueren de enfermedades prevenibles y más de medio millón de mujeres mueren durante el embarazo o el parto. La pobreza creciente viene de la mano de un aumento en la desigualdad general y la desigualdad de ingresos en muchos países pobres. Por ejemplo, en algunas partes de América Latina, los ingresos del 20% más rico de los hogares eran 30 veces mayores que los ingresos del 20% más pobre. Las mujeres y los jóvenes son desproporcionadamente más pobres en todo el mundo.

45. Los rencores que llevan a la violencia civil se agravan cuando la pobreza se suma a desigualdades étnicas o religiosas. Sin llegar al nivel de una guerra propiamente dicha, la combinación de una explosión demográfica juvenil, la pobreza, la urbanización y el desempleo ha llevado a un aumento de la violencia de pandillas en muchas ciudades del mundo en desarrollo. Según la conmovedora pregunta formulada por una mujer durante las consultas que el Grupo mantuvo con organizaciones de la sociedad civil en África, “¿Cómo hemos permitido que los jóvenes, que deberían ser nuestro bien máspreciado, se convirtieran en una amenaza para nuestra seguridad?”

46. El continente más afectado por la pobreza es África. Desde 1990 la esperanza de vida media en el África subsahariana ha disminuido de 50 a 46 años. Mientras que en el mundo desarrollado menos de 1 niño de cada 100 muere antes de haber cumplido los 5 años de edad, en la mayor parte del África subsahariana el número equivalente es 1 de cada 10, y en 14 países es 1 de cada 5. En el África subsahariana el número de personas que viven con menos de 1 dólar por día ha aumentado desde 1990. En el decenio de 1990 la subnutrición disminuyó a nivel mundial, pero aumentó en África.

47. En los últimos tres decenios, hemos sido testigos de la aparición de nuevas enfermedades infecciosas, el recrudecimiento de enfermedades ya existentes, y un aumento en la resistencia a un número cada vez mayor de antibióticos de gran uso. Los brotes de poliomielitis registrados recientemente amenazan con impedir su próxima erradicación, uno de los grandes logros del siglo XX. Esas tendencias señalan un gravísimo deterioro en la capacidad local y mundial de sanidad.

48. La respuesta internacional al VIH/SIDA sorprendió por su lentitud y vergonzosamente sigue careciendo de recursos suficientes. La primera iniciativa internacional importante sobre el VIH/SIDA, el Programa Mundial contra el SIDA, surgió recién en 1987, seis años después de que se hubieran detectado los primeros casos de VIH y después de que millones de personas en todo el mundo hubieran sido infectadas. Nueve años y 25 millones de infecciones después, se creó el Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) para coordinar la labor de los organismos de las Naciones Unidas en el campo del VIH/SIDA. Cuando en 2000 el Consejo de Seguridad examinó por primera vez el VIH/SIDA como una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, el número anual de decesos debidos al

VIH/SIDA en África superaba con creces el número de caídos en combate en todas las guerras civiles del decenio de 1990. En 2003, cuando se estableció el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria, más de 11 millones de niños africanos habían quedado huérfanos a causa del VIH/SIDA.

49. El hecho de que África haya sido la principal víctima de la pandemia del VIH/SIDA plantea el incómodo interrogante de si la respuesta internacional se habría demorado de igual manera si la enfermedad hubiera reducido en 30 años la esperanza de vida en países no africanos.

50. Sigue siendo difícil avanzar en la lucha contra otras enfermedades infecciosas mortales. La campaña mundial para contener la tuberculosis ha registrado avances importantes, entre ellos mejoras en la voluntad política, la financiación, la formulación de estrategias, el acceso a medicamentos y la investigación médica. Con todo, anualmente se producen más de 8,5 millones de nuevos casos de tuberculosis y más de 2 millones de personas por año mueren de esa enfermedad. La Organización Mundial de la Salud (OMS) calcula que, si las tendencias actuales se mantienen hasta 2020, casi 1.000 millones de personas quedarán infectadas, 150 millones enfermarán y 36 millones morirán de tuberculosis. Persiste la urgente necesidad de reducir aún más el costo de los medicamentos y mejorar el acceso a ellos, y no sólo para la tuberculosis.

51. La reciente experiencia internacional con el SARS muestra cómo es posible limitar la propagación de una enfermedad infecciosa cuando unas instituciones mundiales eficaces trabajan en estrecha cooperación con unas instituciones nacionales capaces. La rápida respuesta de la OMS y los organismos nacionales detuvieron la enfermedad e impidieron un brote mucho más serio que podría haber puesto en peligro miles de vidas en varios continentes. Ningún Estado por sí solo podría haber logrado semejante grado de contención.

52. Las tendencias actuales indican que en muchos países, especialmente en el África subsahariana, persiste y posiblemente se esté agravando la inseguridad alimentaria. El crecimiento demográfico del mundo en desarrollo y el aumento en el consumo per cápita en el mundo industrializado han llevado a una mayor demanda de recursos escasos. La pérdida de tierras cultivables, la escasez de agua, la sobrepesca, la deforestación y la alteración de los ecosistemas plantean formidables obstáculos para el desarrollo sostenible. Se prevé que la población mundial aumentará de su nivel actual de 6.300 millones a 8.900 millones en 2050, y que casi todo ese crecimiento se registrará en los países menos capaces de absorberlo. Esa creciente población sólo se podrá alimentar si el rendimiento agrícola se puede aumentar de manera significativa y sostenible.

53. La degradación del medio ambiente ha aumentado el potencial destructivo de los desastres naturales y, en algunos casos, los ha desencadenado. El espectacular aumento en el número de desastres importantes registrado en los últimos 50 años es una manifestación preocupante de esa tendencia. Más de 2.000 millones de personas fueron afectadas por tales desastres en el último decenio y los daños económicos sufridos durante el mismo período superaron los de los cuatro decenios anteriores juntos. Si el cambio climático produce más inundaciones, olas de calor, sequías y tormentas graves, esa tendencia podría acelerarse.

54. Las consideraciones ambientales rara vez se incluyen en las estrategias de seguridad, desarrollo o asistencia humanitaria. Tampoco hay coherencia en las actividades de protección del medio ambiente en el plano mundial. La mayoría de los intentos de crear estructuras de gobernanza para encarar los problemas de la degradación del medio ambiente mundial no han logrado tratar con eficacia las cuestiones del cambio climático, la deforestación y la desertificación. Los tratados multilaterales regionales y mundiales sobre el medio ambiente sufren las consecuencias de una aplicación y un cumplimiento inadecuados por parte de los Estados Miembros.

55. Las instituciones internacionales y los Estados no se han organizado para encarar los problemas del desarrollo de una manera coherente e integrada, y siguen ocupándose de la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación del medio ambiente como si fueran amenazas aisladas. Los criterios fragmentados y sectoriales de las instituciones internacionales son un reflejo de los criterios fragmentados y sectoriales de los gobiernos: por ejemplo, los ministros de hacienda trabajan en general sólo con las instituciones financieras internacionales, los ministros de desarrollo sólo con los programas de desarrollo, los ministros de agricultura sólo con los programas de alimentos, y los ministros del medio ambiente sólo con los organismos ambientales. Los donantes bilaterales instan con razón a una mayor coordinación en las Naciones Unidas pero no muestran mucho entusiasmo por la aplicación de medidas similares en sus propias actividades.

56. Las actuales estructuras mundiales de gobernanza en los ámbitos económico y social son lastimosamente inadecuadas para hacer frente a los problemas que se avecinan. Para poder encarar los desafíos del desarrollo sostenible, los países deben negociar en diversos sectores y sobre diversas cuestiones, como la asistencia exterior, la tecnología, el comercio, la estabilidad financiera y la política de desarrollo. Tales paquetes son difíciles de negociar y exigen atención de alto nivel y liderazgo por parte de los países de mayor peso económico. No hay actualmente ningún foro de alto nivel que ofrezca periódicamente a los dirigentes de las principales economías industrializadas y en desarrollo la oportunidad de dialogar con franqueza, deliberar y resolver problemas.

57. La ventaja comparativa de las Naciones Unidas para encarar las amenazas económicas y sociales consiste en su inigualado poder de convocatoria, que le permite formular objetivos comunes de desarrollo y aglutinar a la comunidad internacional en torno a un consenso sobre la manera de alcanzarlos. En los últimos años la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo (Sudáfrica) y la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en Monterrey (México) han conducido a una comprensión general de esas cuestiones y a programas ambiciosos para aliviar la pobreza, proporcionar seguridad alimentaria, lograr el crecimiento económico y proteger el medio ambiente en provecho de las generaciones futuras. La Declaración del Milenio contiene un conjunto ambicioso pero factible de objetivos e indicadores, que luego se consolidaron en los objetivos de desarrollo del Milenio, como por ejemplo, para el año 2015, reducir a la mitad la pobreza extrema, proteger el medio ambiente, lograr una mayor igualdad entre los géneros, y detener y reducir la propagación del VIH/SIDA.

58. En 2002 los dirigentes mundiales acordaron en Monterrey que tanto los donantes como los receptores de asistencia tenían ciertas obligaciones para alcanzar el desarrollo. La responsabilidad primordial del desarrollo económico y social corresponde a los gobiernos, quienes deben crear un entorno favorable a una asistencia

eficaz y a un crecimiento vigoroso impulsado por el sector privado, mediante la aplicación de políticas económicas racionales, la creación de instituciones eficaces y responsables y la inversión en servicios públicos y sociales que beneficien a toda su población. A cambio de mejoras significativas en las políticas e instituciones de los países en desarrollo, los países donantes convinieron en redoblar sus esfuerzos para reducir la pobreza, entre otras cosas mediante una reducción de las barreras comerciales, un aumento de la asistencia para el desarrollo, y el alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados.

B. Cómo responder al problema de la prevención

1. Más recursos y acción

59. Al adoptar en 2000 los objetivos de desarrollo del Milenio, la comunidad internacional se comprometió a reducir drásticamente la pobreza para el año 2015. Las evaluaciones realizadas por el Proyecto del Milenio indican que, si bien algunas regiones del mundo están bien encaminadas para reducir a la mitad la población con ingresos inferiores a 1 dólar por día, otras regiones han perdido terreno. El mundo sigue flaqueando en sus esfuerzos por reducir la mortalidad infantil y aumentar la tasa de matrícula en la enseñanza primaria. Poco se ha hecho en relación con los aspectos de género de los objetivos de desarrollo del Milenio. Si bien los países pobres y ricos han prometido tomar medidas para encarar las amenazas sociales y económicas, las promesas no se han plasmado en recursos y medidas, y son pocos los compromisos a largo plazo. **Todos los Estados deberían reafirmar su compromiso con los objetivos de erradicar la pobreza, lograr un desarrollo económico sostenido y promover un desarrollo sostenible.**

60. Creemos que los objetivos de desarrollo del Milenio deben ocupar un lugar central en las estrategias nacionales e internacionales de reducción de la pobreza. Es preciso remediar la marcada insuficiencia de los recursos disponibles para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio y cumplir los compromisos de aplicar políticas racionales y ejercer un buen gobierno en todos los niveles. Para los países menos adelantados, la asistencia oficial para el desarrollo tendrá una importancia fundamental, y deberá estructurarse en apoyo de las estrategias nacionales de reducción de la pobreza basadas en los objetivos de desarrollo del Milenio. **Los muchos países donantes que actualmente no alcanzan la meta de las Naciones Unidas de destinar el 0,7% de su producto nacional bruto (PNB) a la asistencia oficial para el desarrollo deberían fijar un calendario para hacerlo.**

61. Tras años de debate sobre *si* desarrollar criterios innovadores para financiar el desarrollo, como el Mecanismo Internacional de Financiación, los donantes han pasado a discutir *cómo* hacerlo. Celebramos este progreso, y alentamos a los donantes a tomar decisiones al respecto a la brevedad posible.

62. En Monterrey y Johannesburgo los dirigentes convinieron en que el alivio de la pobreza se veía obstaculizado por las persistentes desigualdades en el sistema mundial de comercio. El 70% de los pobres del mundo viven en zonas rurales y se ganan la vida con la agricultura. Pagan un costo enorme cuando los países desarrollados imponen barreras comerciales a las importaciones agropecuarias y otorgan subsidios a sus propias exportaciones. En 2001 los signatarios de la Declaración de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC) expresaron explícitamente su compromiso de poner las necesidades y los intereses de los países en desarrollo

en el centro de una nueva ronda de negociaciones comerciales. **Los miembros de la OMC deberían tratar de concluir la Ronda de Doha para el Desarrollo a más tardar en 2006.**

63. Las reformas en materia de gobernanza y las mejoras en las oportunidades comerciales no lograrán, por sí solas, aliviar de manera significativa la pobreza en un número importante de los países menos adelantados, muchos de los cuales se encuentran en el África subsahariana, y cuyos esfuerzos de desarrollo tropiezan con una infraestructura inadecuada, una baja productividad agrícola, un cuadro de enfermedades endémicas y una aplastante deuda externa. Los países desarrollados también tendrán que hacer más para resolver el problema de la sostenibilidad de la deuda de los países más pobres. La deuda sostenible debería definirse como el nivel de deuda compatible con el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio. **Los gobiernos acreedores y las instituciones financieras internacionales deberían ofrecer a los países pobres muy endeudados un mayor alivio de la deuda, una reprogramación de los vencimientos y un mayor acceso a los mercados mundiales.**

64. Pese a varias importantes iniciativas internacionales, el VIH/SIDA se sigue propagando sin control. En los países más afectados del África subsahariana, los efectos de la pandemia se están agravando. En Asia, el número de infecciones supera los 7 millones y está creciendo rápidamente. **Si bien los recursos internacionales dedicados a la lucha contra el VIH/SIDA han aumentado de alrededor de 250 millones de dólares en 1996 a unos 2.800 millones de dólares en 2002, se necesitan más de 10.000 millones de dólares anuales para contener la pandemia.**

65. La experiencia de algunos países muestra que si se adoptan medidas adecuadamente financiadas e institucionalizadas se pueden lograr éxitos notables en la lucha contra el VIH/SIDA. Por el contrario, cuando los gobiernos se han negado a reconocer la gravedad de la amenaza y no se han ocupado del problema, la situación en esos países ha empeorado marcadamente y los esfuerzos internacionales se han visto obstaculizados. **Los dirigentes de los países afectados deberían movilizar recursos, comprometer fondos y lograr la participación de la sociedad civil y el sector privado en la lucha contra la enfermedad.**

2. Nuevas iniciativas

66. Pese a todo lo que sabemos sobre las víctimas del VIH/SIDA, la cantidad de infecciones, las muertes, los niños que han quedado huérfanos, sólo podemos adivinar cuáles serán los efectos a largo plazo de la pandemia en los Estados más afectados por la enfermedad. La capacidad de los Estados y las economías africanas se va reduciendo como resultado del VIH/SIDA a una velocidad mayor que la velocidad con que se la puede reponer, pero no sabemos cuáles serán los efectos acumulativos de la pérdida de funcionarios públicos, trabajadores sanitarios cualificados, maestros, proveedores de servicios, agentes de policía, soldados y personal de mantenimiento de la paz. Estas cuestiones no se han estudiado en detalle, por lo que no podemos comenzar siquiera a elaborar una estrategia para contrarrestar los efectos a largo plazo del VIH/SIDA en la gobernanza y la estabilidad estatal.

67. **El Consejo de Seguridad, en estrecha cooperación con el ONUSIDA, debería celebrar una segunda sesión extraordinaria sobre el VIH/SIDA como amenaza a la paz y la seguridad internacionales, a fin de estudiar los futuros efectos del VIH/SIDA en los Estados y las sociedades, impulsar la investigación del**

problema, y determinar los pasos críticos que se han de tomar con miras a elaborar una estrategia a largo plazo para reducir la amenaza.

68. La lucha contra el VIH/SIDA, la tuberculosis y el paludismo requiere la existencia de Estados capaces y responsables y el funcionamiento eficaz de los sistemas de salud pública. La falta de instalaciones sanitarias es el principal factor que contribuye a la proliferación del paludismo. La insuficiencia de recursos financieros impide la reforma del sector de la salud en muchos países en situación difícil, particularmente en el Asia meridional y el África subsahariana. Los tratamientos no sistemáticos o parciales, a causa de una financiación inadecuada, han permitido la aparición de nuevas cepas de tuberculosis mucho más difíciles de tratar. Aun cuando los programas de lucha contra el VIH/SIDA cuentan con la financiación necesaria, el carácter inadecuado de las instalaciones sanitarias en las zonas más pobres del África subsahariana (o su inexistencia) impide que los programas se apliquen de manera eficaz o sostenible. **Los donantes internacionales, en asociación con las autoridades nacionales y las organizaciones locales de la sociedad civil, deberían emprender una importante iniciativa mundial para reconstruir los sistemas locales y nacionales de salud pública en todo el mundo en desarrollo.**

69. Esas medidas deberían emprenderse simultáneamente con un mejoramiento de la capacidad mundial de vigilancia de las enfermedades. Ello obedece a tres imperativos: la lucha contra las nuevas enfermedades infecciosas, la defensa contra la amenaza del terrorismo biológico y la construcción de Estados eficaces y responsables. **Los miembros de la Asamblea Mundial de la Salud deberían proporcionar más recursos a la Red Mundial de Alerta y Respuesta ante Brotes Epidémicos de la OMS, a fin de mejorar su capacidad para hacer frente a posibles brotes de enfermedad.**

70. En casos extremos de amenaza planteada por una nueva enfermedad infecciosa o la liberación deliberada de un agente infeccioso, puede ser necesario que la OMS y el Consejo de Seguridad colaboren para establecer medidas eficaces de cuarentena (véase la sección V *infra*).

71. Para abordar los problemas del cambio climático, las economías modernas deben reducir su dependencia de los hidrocarburos y esforzarse para elaborar estrategias de desarrollo inocuas para el clima. Los Estados Miembros deben prestar especial atención a la explotación de fuentes de energía de bajo contenido de carbono, como el gas natural, la energía renovable y la energía nuclear, y hacer especial hincapié en el desarrollo de tecnologías con un nivel bajo de emisiones de gases de efecto invernadero. El Protocolo de Kyoto de la Convención Marco sobre el Cambio Climático ha alentado el desarrollo de fuentes de energía renovable que podrían remediar gradualmente la excesiva dependencia actual del uso de combustibles fósiles. Para seguir alentando esa tendencia, **los Estados deberían proporcionar incentivos para seguir desarrollando las fuentes de energía renovable y comenzar a eliminar los subsidios nocivos para el medio ambiente, especialmente los relacionados con el uso y la extracción de combustibles fósiles.**

72. La entrada en vigor del Protocolo de Kyoto, tras su ratificación por la Federación de Rusia, es un acontecimiento positivo, si bien el Protocolo, por sí solo, no basta para resolver el problema de las emisiones de gases de efecto invernadero. El Protocolo ha alentado el desarrollo de fuentes de energía renovable que podrían remediar gradualmente la excesiva dependencia actual del uso de combustibles fósiles. Sin embargo, persisten ciertos problemas. Algunas naciones industrializadas

avanzadas están bien encaminadas para alcanzar sus metas establecidas en el Protocolo por motivos ajenos a consideraciones de política climática, como ser una brusca reducción de su producción industrial. Los Estados Unidos, que representan cerca de la cuarta parte de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, se niegan a ratificar el Protocolo. Al mismo tiempo, los países en desarrollo, que representan actualmente casi la mitad de las emisiones netas de gases de efecto invernadero (pero sólo un 10% de las emisiones per cápita) se han negado a aceptar topes obligatorios a sus emisiones, ya que los consideran un obstáculo al crecimiento económico. Los países industrializados se resistirán probablemente a aceptar reducciones costosas sin una mayor participación de los países en desarrollo. Lo que es más importante, el Protocolo no contiene obligaciones de ningún tipo más allá del año 2012. **Exhortamos a los Estados Miembros a que reflexionen sobre la brecha entre el potencial del Protocolo de Kyoto y sus logros reales, reanuden su participación en las iniciativas para abordar el problema del calentamiento atmosférico, y emprendan nuevas negociaciones con miras a elaborar una nueva estrategia a largo plazo para reducir el calentamiento atmosférico más allá de los plazos del Protocolo.**

73. Las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales también deberían tratar de hacer más para ayudar a los Estados más vulnerables a los desastres naturales graves, cuyos efectos pueden ser desestabilizadores, como ocurrió en Haití en 2004. La Organización Meteorológica Mundial ha estimado que una inversión en la reducción de la vulnerabilidad podría reducir drásticamente el número de muertes debidas a los desastres naturales. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial deberían trabajar de manera más integrada y en colaboración con los gobiernos y las instituciones externas de investigación para mejorar las evaluaciones de la vulnerabilidad y ayudar a los gobiernos más afectados a fortalecer su capacidad de adaptación.

IV. Los conflictos entre Estados y los conflictos internos

A. La amenaza de los conflictos entre Estados

74. Si bien en los últimos 60 años no ha habido muchas guerras entre Estados, la amenaza que éstas plantean no ha desaparecido. Las controversias regionales sin resolver en Asia meridional, Asia nororiental y el Oriente Medio siguen planteando una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. Esas controversias pueden dejar en la nada 40 años de esfuerzos para prevenir la proliferación de armas nucleares y más de 75 años de esfuerzos para eliminar el flagelo de las armas biológicas y químicas. La rivalidad entre los Estados de algunas regiones fomenta y agrava, a su vez, las guerras internas y hace que sea más difícil ponerles fin. Esas rivalidades, al promover la acumulación de armas convencionales, desvían recursos escasos que podrían usarse para reducir la pobreza, mejorar la salud y aumentar la educación.

75. La guerra y la persistente inestabilidad en el Iraq y Palestina han estimulado el extremismo en partes del mundo islámico y del Occidente. Esta cuestión es compleja y multifacética, e imposible de categorizar de manera simplista. Sin embargo, no se puede hacer caso omiso de la capacidad de los grupos extremistas, tanto en el Occidente como en el mundo islámico, de promover la percepción de un antagonismo

cultural y religioso, cuyas consecuencias, de no remediarse, serían profundamente peligrosas.

76. En el pasado, las Naciones Unidas han ayudado a reducir la amenaza de los conflictos interestatales mediante los “buenos oficios” del Secretario General o mediante una diplomacia silenciosa encaminada a calmar las crisis y brindar a las partes en conflicto la oportunidad de hablar libremente con la otra parte y determinar sus intenciones. Los diversos Secretarios Generales han desempeñado ese papel pese a que la Organización tiene muy poca capacidad de apoyo en la materia.

77. Con el final de la guerra fría, el Consejo de Seguridad comenzó a ocuparse cada vez más activamente de las amenazas internacionales. El número medio de resoluciones aprobadas anualmente por el Consejo pasó de 15 a 60, es decir, de una resolución por mes a una resolución por semana. Antes de 1989, el Consejo había aplicado sanciones en dos oportunidades; desde entonces lo ha hecho 14 veces, citando una serie cada vez más amplia de propósitos, entre ellos hacer retroceder la agresión, restablecer el gobierno democrático, proteger los derechos humanos, poner fin a la guerra, luchar contra el terrorismo y apoyar acuerdos de paz.

78. Varios de esos regímenes de sanciones surtieron efecto, al menos parcialmente. En algunos casos ayudaron a alcanzar acuerdos negociados. En otros casos, sumados al ejercicio de presión militar, se usaron para debilitar y aislar grupos rebeldes y Estados que se encontraban en abierta violación de las resoluciones del Consejo de Seguridad.

79. Las sanciones fracasaron cuando sus objetivos no se fijaron eficazmente y cuando el Consejo de Seguridad no las hizo cumplir. El cumplimiento inadecuado es el resultado de los intereses estratégicos de Estados poderosos; la falta de claridad respecto del propósito de las sanciones; el cansancio con la aplicación de las sanciones debido a la preocupación por sus consecuencias humanitarias; un apoyo insuficiente por parte de los comités de sanciones respectivos y una capacidad insuficiente de los Estados para aplicar las sanciones.

80. Como resultado de la creciente preocupación por los efectos humanitarios de las sanciones generales, el Consejo de Seguridad dejó de imponerlas después de los casos del Iraq, la ex Yugoslavia y Haití, y pasó a usar exclusivamente sanciones en los ámbitos de las finanzas, la diplomacia, las armas, la aviación, los viajes y los productos básicos, tratando de lograr que afectaran a las partes beligerantes y a las autoridades más directamente responsables de políticas censurables.

81. Una mayor actividad no lleva necesariamente a mayores resultados. No todas las situaciones que merecían la atención del Consejo de Seguridad la recibieron, y no todas las resoluciones del Consejo fueron seguidas de medidas coercitivas eficaces. Sin embargo, dos tendencias del decenio de 1990 indican una creciente eficacia en la solución de los conflictos internacionales. En primer término, con la creciente actividad del Consejo y su disposición a valerse de las facultades que le confiere el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, se ha producido un cambio notable en la importancia relativa del uso unilateral de la fuerza y del uso de la fuerza con autorización colectiva. El uso de la fuerza con autorización colectiva tal vez no sea la norma en la actualidad, pero ya no es más una excepción. En segundo lugar cabe mencionar la expectativa surgida recientemente de que el Consejo de Seguridad debe ser el árbitro que decida el uso de la fuerza, lo cual es tal vez el indicador más

elocuente de la importancia creciente del papel de las Naciones Unidas en la solución de los conflictos internacionales.

82. Muchas personas creyeron que era perfectamente natural que los Estados Unidos solicitaran el apoyo del Consejo de Seguridad para la guerra en el Iraq en 2003. Sin embargo, las superpotencias rara vez han solicitado la aprobación del Consejo de Seguridad. El principio de que todos los Estados deberían obtener la autorización del Consejo de Seguridad para usar la fuerza no es algo consagrado por el tiempo. Si así fuese, nuestra fe en él sería mucho mayor. Nuestro análisis parece indicar precisamente lo contrario: se trata de una norma relativamente nueva en proceso de evolución, preciada pero que aún no ha cobrado arraigo.

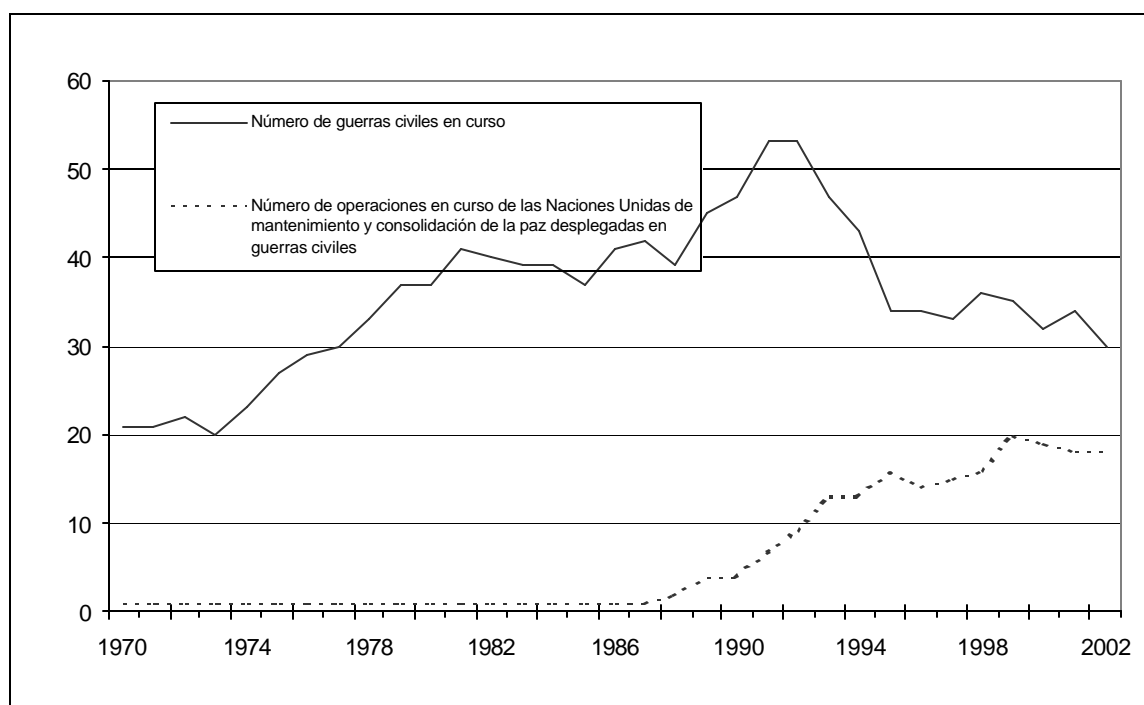
83. El caso del Iraq ha provocado grandes diferencias de opinión. Algunos afirman que el Consejo de Seguridad resultó ineficaz porque no pudo lograr que el Iraq acatara sus resoluciones. Otros tildan al Consejo de inoperante porque no pudo disuadir de la guerra a los Estados Unidos y a sus aliados. Hay también quienes sugieren que la negativa del Consejo de Seguridad a ceder a las presiones de los Estados Unidos para que legitimara la guerra demuestra su pertinencia y su carácter indispensable: si bien el Consejo no pudo impedir la guerra, proporcionó una norma clara, basada en principios, para evaluar la decisión de ir a la guerra. La multitud de ministros de relaciones exteriores que acudieron a la sala del Consejo de Seguridad durante los debates y la amplia atención que esos debates suscitaron en el público sugieren que la decisión de los Estados Unidos de presentar la cuestión del uso de la fuerza al Consejo de Seguridad reafirmó la pertinencia y el carácter central de la Carta de las Naciones Unidas.

B. La amenaza de los conflictos internos

84. Desde el final de la guerra fría, el establecimiento y el mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz después de los conflictos han pasado a caracterizar operacionalmente a las Naciones Unidas en la esfera de la paz y la seguridad internacionales.

85. El rápido crecimiento de las actividades de las Naciones Unidas en situaciones de guerra civil coincide con una marcada disminución de su frecuencia (véase el gráfico III). Desde 1992, el número de guerras civiles ha venido disminuyendo sostenidamente, y para 2003 habían caído en cerca de un 40%, a menos de 30 guerras. La negociación ha permitido poner fin a más guerras civiles en los últimos 15 años que en los dos siglos anteriores, debido en gran parte a que las Naciones Unidas han proporcionado liderazgo, oportunidades de negociación, coordinación estratégica y los recursos necesarios para la aplicación. Se han podido salvar centenares de miles de vidas y se ha aumentado la estabilidad regional e internacional.

Gráfico III
Reducción del número de guerras civiles y consolidación de la paz, 1970 a 2002



Fuente: Departamento de Estudios sobre la Paz y los Conflictos de la Universidad de Uppsala; e Instituto Internacional de Oslo de Investigaciones sobre la Paz.

86. Sin embargo, este éxito sin precedentes vino acompañado también de grandes fracasos. La mediación logró poner fin a tan sólo un 25% de las guerras civiles y sólo, en algunos casos se pudo atraer los recursos políticos y materiales necesarios para que el acuerdo entrara en vigor. En consecuencia, muchas actividades de aplicación fracasaron, a veces con resultados desastrosos. Si dos acuerdos de paz, el Acuerdo de Bicesse de 1991 para Angola y el Acuerdo de Arusha de 1993 para Rwanda, se hubieran aplicado con éxito, el número de víctimas de la guerra en el decenio de 1990 se habría reducido en varios millones. Si el Consejo de Seguridad hubiera estado verdaderamente empeñado en consolidar la paz en el Afganistán a comienzos del decenio de 1990, habría sido posible salvar más vidas humanas, los talibanes tal vez nunca habrían llegado al poder, y Al-Qaida podría haber sido privada de su refugio más importante.

87. Los peores fracasos de las Naciones Unidas en casos de violencia civil se han producido ante situaciones de depuración étnica y genocidio. En Rwanda, los funcionarios de la Secretaría no alertaron al Consejo de Seguridad de los planes de grupos extremistas de asesinar a millares de tutsis y hutus moderados. Cuando comenzó el genocidio, los países que habían aportado contingentes los retiraron, y el Consejo de Seguridad, cediendo a la presión de los Estados Unidos, no reaccionó. En Bosnia y Herzegovina, las actividades de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz y la protección de la asistencia humanitaria se convirtieron en sucedáneos de la adopción de medidas políticas militares para poner fin a la depuración étnica y el genocidio. En Kosovo, la parálisis del Consejo de Seguridad llevó a la Organización del

Tratado del Atlántico del Norte (OTAN) a hacer caso omiso de las Naciones Unidas. En un solo caso en el decenio de 1990, en Timor oriental, el Consejo de Seguridad, respondiendo a las exhortaciones del Secretario General, cooperó con gobiernos nacionales y actores regionales para aplicar rápidamente una presión coordinada a fin de detener matanzas masivas.

88. El número de víctimas que se cobran semejantes guerras y brotes de violencia masiva obliga a la comunidad internacional a ejercer una mayor vigilancia para prevenirlos. Cuando la prevención fracasa, urge poner fin a las matanzas e impedir que vuelva a estallar la guerra.

C. Cómo responder al problema de la prevención

1. Perfeccionamiento de los marcos normativos internacionales

89. El papel de las Naciones Unidas en la prevención de la guerra se puede fortalecer prestando más atención a la elaboración de regímenes y normas internacionales aplicables a algunas de las fuentes de los conflictos y a los factores que los aceleran. Cabe mencionar aquí una muy amplia gama de leyes, normas, acuerdos y mecanismos, que abarca regímenes jurídicos y mecanismos de solución de controversias, regímenes de control de armamentos y desarme, y mecanismos para el diálogo y la cooperación. A continuación se presentan algunos ejemplos.

90. Entre los principales acontecimientos registrados recientemente en la esfera jurídica se destaca la aprobación del Estatuto de Roma, en virtud del cual se estableció la Corte Penal Internacional. Cuando se esté agravando un conflicto, una oportuna indicación por parte del Consejo de Seguridad de que está observando de cerca la situación y está dispuesto a hacer uso de las facultades que le confiere el Estatuto podría disuadir a las partes de perpetrar crímenes de lesa humanidad y violaciones del derecho de la guerra. **El Consejo de Seguridad debería estar dispuesto a hacer uso de la facultad que le confiere el Estatuto de Roma de remitir causas a la Corte Penal Internacional.**

91. Se necesitan más mecanismos jurídicos en la esfera de los recursos naturales, una frecuente fuente de conflictos. Alarmados por el papel incendiario de los recursos naturales en las guerras desatadas en Sierra Leona, Angola y la República Democrática del Congo, las organizaciones de la sociedad civil y el Consejo de Seguridad han recurrido a las técnicas de la denuncia y el descrédito públicos y a la imposición de sanciones contra particulares y empresas involucrados en el comercio ilícito de esos recursos, y diversos Estados han procurado restringir la venta de los diamantes de zonas de conflicto. La experiencia de Sierra Leona y Angola sugiere que esas medidas contribuyeron a poner fin a esas guerras civiles. Un nuevo desafío para las Naciones Unidas consiste en ayudar a los Estados débiles, especialmente a los que se están recuperando de una guerra, a gestionar sus recursos naturales de una manera que evite conflictos en el futuro.

92. **Las Naciones Unidas, en cooperación con las autoridades nacionales, las instituciones financieras internacionales, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, deberían elaborar normas para la ordenación de los recursos naturales de los países que salen de situaciones de conflicto o que corren peligro de conflicto.**

93. También se debería prestar atención a la elaboración de normas, por ejemplo por conducto de la Comisión de Derecho Internacional, para la explotación de recursos transfronterizos como el agua, el petróleo y el gas natural.

94. Las Naciones Unidas deberían colaborar estrechamente con las organizaciones regionales que han tomado la iniciativa en el establecimiento de estructuras de prevención. Las Naciones Unidas se beneficiarían del intercambio de información y análisis con sistemas regionales de alerta temprana y, lo que es más importante, las organizaciones regionales se han adelantado a las Naciones Unidas en la elaboración de normas que pueden orientar a las actividades de prevención. Por ejemplo, la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Unión Africana convienen en la necesidad de proteger a los gobiernos elegidos de la amenaza de un golpe de Estado. La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) ha elaborado normas operacionales en relación con los derechos de las minorías. **Las Naciones Unidas deberían aprovechar la experiencia de las organizaciones regionales en el campo de la elaboración de marcos para proteger los derechos de las minorías y para proteger de un derrocamiento inconstitucional a los gobiernos elegidos democráticamente.**

95. Queda mucho por hacer en la esfera de los regímenes de control de los armamentos y el desarme, no sólo en el contexto de las armas nucleares, químicas y biológicas (véase la sección V *infra*), sino también en relación con la proliferación de las armas pequeñas y las armas ligeras. Las armas pequeñas, las armas ligeras y las minas terrestres fueron el principal armamento de la mayoría de las guerras civiles del decenio de 1990. Si bien la acción concertada de las organizaciones de la sociedad civil y de los Estados Miembros interesados logró la prohibición de las minas terrestres, los esfuerzos por limitar la disponibilidad generalizada de las armas pequeñas y las armas ligeras apenas han pasado de las palabras a la acción.

96. Hacia fines del decenio de 1990 surgió un criterio global para encarar el problema de las armas pequeñas, que procura la adopción de medidas internacionales para limitar su producción y propagación. El principal instrumento para ello en el plano mundial es el Programa de Acción de las Naciones Unidas para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos, un amplio conjunto de recomendaciones para prevenir y erradicar la manufactura, transferencia y circulación ilícitas de armas pequeñas y armas ligeras. Una innovación a la que se recurre en el Programa de Acción para vigilar y verificar el cumplimiento por los Estados e informar al respecto es la utilización de órganos regionales, como la Secretaría de Nairobi, que entre otras cosas vigila la aplicación del Protocolo de Nairobi para la prevención, el control y la reducción de las armas pequeñas y ligeras en la región de los Grandes Lagos y el Cuerno de África. El Programa de Acción debe considerarse un primer paso en los esfuerzos de las Naciones Unidas en la materia, más que un resultado final. **Los Estados Miembros deberían acelerar y concluir las negociaciones para la concertación de acuerdos jurídicamente vinculantes sobre la marcación y localización, así como la intermediación y la transferencia, de armas pequeñas y armas ligeras.**

97. Las Naciones Unidas también pueden ayudar a prevenir conflictos entre los Estados aumentando la transparencia de las existencias de armas convencionales de los Estados Miembros, así como de sus adquisiciones de tales armas. El Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas, establecido en 1991, aumenta la transparencia en la esfera militar al solicitar a los Estados Miembros una declaración

anual de sus adquisiciones y ventas de armas convencionales y de sus existencias de armas, así como de sus posiciones, políticas y doctrinas en materia de defensa. Sin embargo, la información que se presenta al Registro es incompleta, obsoleta e incorrecta. **Todos los Estados Miembros deberían presentar información completa y correcta sobre todos los elementos del Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas, y se debería pedir al Secretario General que informara anualmente a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad de cualesquiera deficiencias en la presentación de información.**

2. Mejor información y mejor análisis

98. La prevención exige contar con una capacidad de alerta temprana y análisis basados en una labor de investigación objetiva e imparcial. Aunque las Naciones Unidas cuentan con una capacidad limitada de alerta temprana y análisis que se encuentra dispersa entre diversos organismos y departamentos, el Secretario General no ha podido establecer una dependencia con recursos adecuados capaz de integrar las aportaciones de esas oficinas y elaborar informes de alerta temprana y opciones estratégicas para la adopción de decisiones. La mejor manera de crear una capacidad coherente para la elaboración de opciones estratégicas es fortalecer la Oficina del Secretario General mediante la creación del puesto de Vicesecretario General para Cuestiones de Paz y Seguridad (véase la sección XIX *infra*).

99. Si bien algunos organismos sobre el terreno participan en mecanismos de alerta temprana y en los últimos años las organizaciones no gubernamentales internacionales han desempeñado un importante y oportuno papel de información, análisis y promoción, el Secretario General tiene un acceso muy limitado a un análisis local de los conflictos. Una mayor comunicación entre los departamentos de asuntos políticos, mantenimiento de la paz y asuntos humanitarios de las Naciones Unidas y fuentes externas de información de alerta temprana y conocimientos locales sobre los conflictos mejoraría la gestión de los conflictos por parte de las Naciones Unidas. Además, en los últimos años diversas instituciones de investigación (en el mundo académico y en otras organizaciones internacionales) han comenzado a reunir los datos necesarios y a realizar complejos análisis de las diversas causas de diferentes tipos de conflicto, así como de los factores que los aceleran. Las dependencias de las Naciones Unidas que se ocupan de la elaboración de políticas deberían establecer una relación más activa con las fuentes locales de conocimientos y fuentes externas de investigación.

3. La diplomacia preventiva y la mediación

100. Los esfuerzos de las Naciones Unidas para impedir el estallido de la violencia interna han tenido menos éxito que sus esfuerzos para impedir las guerras entre Estados, y han tropezado a menudo con la renuencia de los Estados Miembros a la internacionalización de sus asuntos internos. Pero se podría y se debería hacer más en esa esfera, particularmente mediante el nombramiento de enviados, mediadores y representantes especiales con aptitudes, experiencia y conocimiento de la situación local, que pueden contribuir a la prevención de conflictos de la misma manera en que contribuyen a su solución.

101. La consideración primordial que el Secretario General debería tener en cuenta al efectuar esos nombramientos es un alto grado de competencia. El Secretario General también debería esforzarse más por promover la formación de expertos

internos y externos en la materia. **Ese objetivo se facilitaría con el establecimiento de un mecanismo para capacitar e informar a los nuevos o posibles representantes especiales y otros mediadores de las Naciones Unidas, medida que recomendamos.**

102. Los mediadores y negociadores deben contar con apoyo adecuado. Si bien la demanda de los servicios de mediación de las Naciones Unidas ha crecido vertiginosamente en los últimos 10 años, los recursos dedicados a esa función siguen siendo mínimos. La deliberada decisión de los Estados Miembros de no proporcionar recursos suficientes al Departamento de Asuntos Políticos de la Secretaría de las Naciones Unidas no se compadece con el deseo expresado por esos mismos Estados de unas Naciones Unidas fuertes. **Se deberían proporcionar más recursos al Departamento de Asuntos Políticos y se debería reestructurar el Departamento para que pudiera prestar un apoyo más coherente y profesional a las actividades de mediación.**

103. **Si bien los detalles de dicha reestructuración deberían quedar librados al criterio del Secretario General, habría que tener en cuenta las siguientes necesidades de las Naciones Unidas:**

a) **Una capacidad de apoyo a la mediación orientada hacia el terreno y de dedicación exclusiva, compuesta de un pequeño equipo de profesionales con la experiencia directa y los conocimientos especializados pertinentes, que estaría a disposición de todos los mediadores de las Naciones Unidas;**

b) **Competencia en cuestiones temáticas que se plantean una y otra vez en las negociaciones de paz, como la determinación de la secuencia de las etapas de aplicación, la elaboración de los mecanismos de vigilancia, la determinación de la secuencia de los arreglos de transición y la preparación de los mecanismos de reconciliación nacional;**

c) **Una mayor comunicación con mediadores nacionales, organizaciones regionales y organizaciones no gubernamentales que se ocupan de la solución de conflictos;**

d) **Una mayor consulta de voces importantes de la sociedad civil, especialmente la mujer, a las que a menudo no se presta atención durante las negociaciones, y su mayor participación en el proceso de paz.**

4. Despliegue preventivo

104. En casos de tensión creciente, el despliegue de fuerzas de mantenimiento de la paz en una etapa temprana puede alentar a quienes procuran lograr una solución pacífica del conflicto y disuadir a posibles agresores. Cabe señalar que el único caso claro de despliegue preventivo registrado hasta la fecha, en la ex República Yugoslava de Macedonia, respondió a un pedido de las autoridades nacionales y fue, a todas luces, un éxito. **Alentamos a los dirigentes nacionales y a las partes en conflicto a utilizar en forma constructiva la opción del despliegue preventivo.**

105. El Consejo de Seguridad también debería observar que, en los países que salen de situaciones de conflicto, el despliegue de un número reducido de contingentes de mantenimiento de la paz para adiestrar a las fuerzas armadas nacionales puede desempeñar una importante función preventiva.

106. Una comunicación adecuada entre los mediadores y los encargados de la planificación de las operaciones de mantenimiento de la paz también puede ayudar a determinar posibles oportunidades de despliegue preventivo. Debe convertirse en norma la práctica, hoy día ocasional, de que los encargados de la planificación de las operaciones de mantenimiento de la paz estén presentes en el proceso de mediación.

V. Armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas

A. Las amenazas con que nos enfrentamos

1. Las armas nucleares

107. Cualquier uso accidental o intencional de armas nucleares plantea un peligro de dimensiones catastróficas en vidas y dislocación económica. Poner fin a la proliferación de esas armas e impedir su uso por actores estatales o no estatales debe seguir siendo una prioridad urgente para garantizar la seguridad colectiva.

108. La amenaza planteada por la proliferación nuclear, es decir, por la difusión de las armas nucleares entre los Estados, tiene dos aspectos. El primer aspecto, que suscita la preocupación más inmediata, es la posibilidad de que algunos países, al amparo de su actual condición de partes en el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, establezcan secreta e ilegalmente programas de armas en gran escala o, ateniéndose a la letra pero quizás no al espíritu del Tratado, adquieran todos los materiales y conocimientos especializados necesarios para un programa, con la posibilidad de retirarse del Tratado cuando estén listos para iniciar la producción de armas.

109. El segundo aspecto, a más largo plazo, es el debilitamiento y posible colapso de todo el régimen del Tratado. Casi 60 Estados están explotando o construyendo actualmente reactores nucleares para la generación de energía eléctrica o la investigación, y por lo menos 40 poseen la infraestructura industrial y científica que les permitiría, si así lo desearan, producir armas nucleares en relativamente poco tiempo, si las restricciones jurídicas y normativas del régimen del Tratado perdieran su vigencia.

110. Ambas preocupaciones han pasado a ser muy reales: el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares ya no tiene la eficacia que tenía antes. En 1963, cuando sólo cuatro Estados poseían arsenales nucleares, el Gobierno de los Estados Unidos pronosticó que en el próximo decenio surgirían entre 15 y 25 Estados poseedores de armas nucleares; otros llegaron a pronosticar 50. En 2004, sólo se sabe de ocho Estados con arsenales nucleares. El estricto régimen de no proliferación, plasmado en el OIEA y el propio Tratado, ha ayudado a reducir espectacularmente la tasa de proliferación otrora prevista. Este régimen ha hecho tres contribuciones críticas: ha fortalecido una prohibición normativa de la posesión, el uso y la proliferación de esas armas; ha asegurado que los Estados puedan beneficiarse de la tecnología nuclear, pero bajo supervisión; y ha tranquilizado a los Estados respecto de la capacidad de sus vecinos y posibles rivales, permitiéndoles evitar carreras armamentistas innecesarias.

111. Sin embargo, el régimen de no proliferación nuclear corre ahora peligro como resultado del incumplimiento de los compromisos vigentes, el retiro o la amenaza de retiro del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares para eludir esos compromisos, la evolución del entorno internacional de seguridad, y la difusión de la

tecnología. Nos estamos acercando a un punto en el que el debilitamiento del régimen de no proliferación podría hacerse irreversible y desencadenar la proliferación.

112. Independientemente de si más Estados adquieren armas nucleares, las considerables existencias de materiales nucleares y radiológicos también plantean graves peligros. En la actualidad hay 1.300 kilogramos de uranio muy enriquecido en los reactores de investigación de 27 países. El volumen total de las existencias de uranio muy enriquecido es mucho mayor y muchos depósitos de uranio muy enriquecido no son suficientemente seguros. Diversos Estados han confirmado públicamente 20 casos de diversión de material nuclear, y durante el último decenio se han comprobado más de 200 incidentes de tráfico ilícito de materiales nucleares. Los científicos han formulado repetidas advertencias sobre la facilidad con que los terroristas, usando componentes disponibles en el mercado, podrían armar un artefacto nuclear sencillo de tipo cañón en el que simplemente se provoca el impacto entre dos masas de uranio muy enriquecido. Según los expertos, si se hace detonar un artefacto nuclear sencillo en una ciudad importante, el número de víctimas oscilaría entre varias decenas de miles y más de 1 millón de personas. El efecto en el comercio internacional, el empleo y el transporte ascendería a por lo menos 1 billón de dólares. Semejante ataque podría tener otras consecuencias de largo alcance en materia de seguridad internacional, gobernanza democrática y derechos civiles.

2. Armas radiológicas

113. Las armas radiológicas plantean una amenaza distinta, ya que son armas de caos masivo más que de destrucción masiva. Pueden usar plutonio o uranio muy enriquecido pero también pueden utilizar simplemente material radiactivo de millones de fuentes distintas de los sectores médico e industrial del mundo entero. El efecto destructivo inmediato de una bomba radiológica o bomba “sucía” es el de su componente explosivo convencional, e incluso los efectos radiactivos de semejante bomba serán probablemente limitados. Los efectos más perjudiciales serán el caos y la perturbación económica causados por el temor del público y la necesidad de evacuar y descontaminar las zonas afectadas. La gran difusión que tienen los materiales radiológicos y la facilidad con que se podría hacer detonar semejante artefacto hacen que su uso sea muy probable. De ahí la importancia de educar al público sobre los efectos limitados de las armas radiológicas para mitigar en parte los temores y la incertidumbre que produciría un atentado.

3. Armas químicas y biológicas

114. Los materiales químicos y biológicos plantean también una amenaza creciente: al igual que las armas nucleares, pueden usarse para causar bajas masivas con un solo ataque. Los agentes químicos tienen una amplia difusión y son relativamente fáciles de adquirir y utilizar para producir armas. En todo el mundo hay casi 6.000 instalaciones químicas industriales, que constituyen posibles blancos de atentados y presentan oportunidades para adquirir materiales. Los Estados poseedores de armas químicas se han retrasado en el cumplimiento de los plazos para la destrucción de armas químicas previstos en la Convención sobre las Armas Químicas: de las 70.000 toneladas declaradas de agentes para armas químicas, la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas sólo ha confirmado la destrucción de 9.600 toneladas y, de mantenerse el ritmo actual, el objetivo de la Convención de lograr la destrucción completa de los agentes para armas químicas no podrá alcanzarse siquiera para 2012, el plazo acordado como prórroga del plazo inicial.

115. Si bien el rápido crecimiento y los avances científicos del sector de la biotecnología prometen hacer posible la prevención y la curación de muchas enfermedades, también aumentan las oportunidades de crear enfermedades nuevas y mortales. Los espectaculares avances de la tecnología del ADN recombinado y la manipulación directa de genes plantean el peligro de agentes infecciosos sintéticos, que podrían crearse para reintroducir enfermedades ya erradicadas y para resistir a las vacunas, los antibióticos y otros tratamientos existentes. Hay innumerables instalaciones de fermentación, centros médicos y laboratorios de investigación equipados para producir agentes biológicos. En varios talleres de terroristas se ha descubierto ricina, una toxina biológica. A diferencia del carbunco, que se puede tratar con antibióticos, la ricina no tiene antídoto y provoca la muerte de una persona en cantidades menores que el ojo de una aguja. El uso de materiales parecidos para provocar deliberadamente brotes de enfermedades infecciosas podría causar tantas o más víctimas que una explosión nuclear. En el caso más pesimista, un atentado con un solo gramo de virus de viruela convertido en arma podría causar entre 100.000 y 1 millón de víctimas.

116. El hecho de que semejante ataque no se haya producido no justifica la inacción, sino constituye un llamado urgente a la adopción de medidas de prevención.

B. Cómo responder al problema de la prevención

117. Es necesario adoptar medidas en varios planos. El primer nivel de una estrategia eficaz para prevenir la proliferación de armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas debe comprender instrumentos mundiales que reduzcan la demanda de esas armas. El segundo nivel debe comprender instrumentos mundiales que actúen sobre la oferta, para limitar la capacidad de los actores estatales y no estatales para adquirir armas, así como los materiales y conocimientos especializados necesarios para fabricarlas. El tercer nivel debe consistir en la aplicación de medidas coercitivas por parte del Consejo de Seguridad, sobre la base de información y análisis fiables y compartidos. El cuarto nivel debe comprender medidas nacionales e internacionales de defensa civil y protección de la salud pública.

1. Mejores estrategias para reducir la demanda

118. Los discretos progresos hechos en materia de desarme por los Estados poseedores de armas nucleares debilitan la fuerza diplomática del régimen de no proliferación y, por lo tanto, su capacidad de limitar la proliferación. Pese al compromiso en sentido contrario expresado por el Consejo de Seguridad (resolución 984 (1995)), los Estados poseedores de armas nucleares se muestran cada vez menos dispuestos a dar garantías de que no las usarán (garantías negativas de seguridad) y se reservan el derecho de responder con armas nucleares a un ataque con armas químicas o biológicas.

119. Pese al final de la guerra fría, los Estados poseedores de armas nucleares no han cumplido todos sus compromisos de desarme. Si bien los Estados Unidos y la Federación de Rusia han desmantelado cerca de la mitad de sus armas nucleares, se han comprometido a reducir significativamente el número de ojivas estratégicas desplegadas y han eliminado la mayoría de sus armas nucleares no estratégicas, esos progresos han sido eclipsados por recientes reveses. En 2000, los Estados poseedores de armas nucleares se comprometieron a tomar 13 medidas prácticas de desarme nuclear, a las que prácticamente renunciaron en la reunión de 2004 del Comité Preparatorio de la

Conferencia de las Partes del Año 2005 encargada del examen del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares.

120. Los Estados poseedores de armas nucleares deberían tomar varias medidas para dar un nuevo impulso al proceso de desarme:

a) **Deberían cumplir los compromisos que asumieron en virtud del artículo VI del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares y estar dispuestos a tomar medidas concretas para dar cumplimiento a esos compromisos;**

b) **Deberían reafirmar sus compromisos anteriores de no usar armas nucleares contra Estados no poseedores de armas nucleares,** con el fin de reducir aún más el valor aparente de las armas nucleares, y recabar una sólida cooperación internacional para poner coto a la proliferación, expresando oficialmente esos compromisos en acuerdos pendientes y futuros sobre la creación de zonas libres de armas nucleares.

121. Los Estados Unidos y la Federación de Rusia, los demás Estados poseedores de armas nucleares y los Estados que no son partes en el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares deberían comprometerse a adoptar medidas prácticas para reducir el riesgo de una guerra nuclear accidental, incluido un plan de desactivación progresiva de sus armas nucleares estratégicas, según procediera.

122. Además, opinamos que sería conveniente que el Consejo de Seguridad prometiera explícitamente que tomará medidas colectivas en caso de ataque nuclear o amenaza de tal ataque contra un Estado no poseedor de armas nucleares.

123. En vista de las dificultades que los Estados que no son partes en el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares plantean para el régimen de no proliferación nuclear, y reconociendo sus efectos en la inseguridad regional, recomendamos que las negociaciones para resolver los conflictos regionales incluyan medidas de desarme y fomento de la confianza.

124. Los Estados que no son partes en el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares deberían comprometerse a la no proliferación y el desarme, y demostrar ese compromiso ratificando el Tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares y apoyando las negociaciones para la concertación de un tratado por el que se prohíba la producción de material fisionable, ambos abiertos a la participación de Estados tanto poseedores como no poseedores de armas nucleares. Recomendamos que, como parte de las iniciativas de paz en el Oriente Medio y en Asia meridional, se inicien negociaciones de desarme nuclear que podrían llevar al establecimiento de zonas libres de armas nucleares en esas regiones, similares a las que se han establecido para América Latina y el Caribe, África, el Pacífico Sur y Asia sudoriental.

125. En cuanto a las armas biológicas y químicas, hay una obligación y una oportunidad histórica de eliminar totalmente todas las existencias declaradas de armas químicas: todos los Estados poseedores de armas químicas deberían agilizar las medidas para lograr la destrucción programada de todas las existencias de armas químicas para 2012, el plazo acordado para ello.

126. También se debería fortalecer la verificación de la Convención sobre las Armas Químicas y se debería superar el punto muerto en que se encuentra desde hace tiempo la cuestión de un mecanismo de verificación de la Convención sobre las armas biológicas y tóxicas, que ha socavado la confianza en todo el régimen en esa esfera. **Los Estados partes en la Convención sobre las armas biológicas y tóxicas deberían reanudar sin demora las negociaciones sobre un protocolo de verificación digno de crédito, recabando la participación activa de la industria de la biotecnología.** Los Estados partes en la Convención sobre las armas biológicas y tóxicas y la Convención sobre las Armas Químicas deberían aplicar una mayor presión diplomática bilateral para asegurar la adhesión universal a ambas convenciones.

2. Mejores estrategias para reducir la oferta

127. Reconocemos que, en opinión de muchos, la energía nuclear es una fuente importante de energía para usos civiles que podría ser aún más crucial en el contexto de un esfuerzo mundial por reducir la dependencia de los combustibles fósiles y las emisiones de gases de efecto invernadero. Sin embargo, es preciso encarar y resolver la creciente tensión entre los objetivos de alcanzar un régimen de no proliferación más eficaz y el derecho de todos los signatarios del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares de desarrollar una industria nuclear civil.

128. En el artículo IV del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares se garantiza el derecho de los Estados partes en el Tratado de desarrollar la investigación, la producción y la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos; es necesario preservar ese derecho. El Tratado dispone asimismo que ese derecho se debe ejercer de conformidad con sus artículos I y II; también es necesario respetar esa obligación. En los últimos años se ha vuelto claro que el riesgo de proliferación planteado por el enriquecimiento de uranio y el reprocesamiento de combustible gastado es considerable y está creciendo. Esos dos procesos en particular constituyen una vía que los signatarios del Tratado pueden utilizar (y en algunos casos han utilizado) para llevar a cabo clandestinamente actividades que no son conformes con el Tratado y cuyo propósito es brindarles la posibilidad de adquirir una capacidad en materia de armas nucleares.

129. Se necesitan dos remedios. En primer lugar, las normas de inspección y verificación seguidas por el OIEA hasta mediados del decenio de 1990 han demostrado ser cada vez más inadecuadas. El OIEA adoptó normas de inspección más estrictas en el modelo de Protocolo adicional pero hasta la fecha sólo una tercera parte de los Estados partes en el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares han ratificado el Protocolo. **La Junta de Gobernadores del OIEA debería reconocer el modelo de Protocolo adicional como el patrón actual para los acuerdos de salvaguardias del OIEA, y el Consejo de Seguridad debería estar dispuesto a tomar medidas en casos que suscitaran profunda preocupación por el incumplimiento de las normas sobre la no proliferación y las salvaguardias.**

130. En segundo lugar, **instamos a que, sin más demora, se inicien y concluyan rápidamente negociaciones sobre un mecanismo, basado en las disposiciones existentes de los artículos III y IX del Estatuto del OIEA, que permita al OIEA ser el garante del suministro de material fisionable a los usuarios civiles de energía nuclear.** Con arreglo a semejante mecanismo, el Organismo debería poder satisfacer, por conducto de proveedores por él autorizados y a precios de mercado, la demanda de uranio poco enriquecido para combustible nuclear y de servicios de

reprocesamiento de combustible gastado, y garantizar la prestación ininterrumpida de esos servicios mientras no se produjeran infracciones de los procedimientos de salvaguardia o inspección en las instalaciones en cuestión.

131. Mientras se estén celebrando negociaciones sobre ese mecanismo, los Estados deberían observar voluntariamente una moratoria de plazo fijo de la construcción de nuevas instalaciones de enriquecimiento o reprocesamiento, sin renunciar al derecho que les confiere el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares de construir tales instalaciones. A cambio del compromiso de observar la moratoria se garantizaría que los proveedores actuales suministrarían material fisiónable a precios de mercado.

132. Las recientes experiencias con la red de A. Q. Khan han demostrado la necesidad y el valor de tomar medidas para impedir el comercio ilícito y clandestino de componentes para programas nucleares. La Iniciativa de lucha contra la proliferación se está ocupando actualmente del problema, con carácter voluntario. **Consideramos que se debe alentar a todos los Estados a sumarse a esa iniciativa voluntaria.**

133. Se deberían concluir a la brevedad posible las negociaciones en curso en el marco de la Organización Marítima Internacional (OMI) para enmendar el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima de 1988, a fin de fortalecer las disposiciones del derecho internacional contra el tráfico ilícito de armas y materiales nucleares, biológicos y químicos. El Consejo de Seguridad debería estar dispuesto a considerar la posibilidad de adoptar medidas de cumplimiento obligatorio si las negociaciones para enmendar el Convenio no avanzaran satisfactoriamente.

134. Si bien en el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares se prevé el derecho a retirarse del Tratado, debería instarse a los Estados a que no lo hicieran. Quienes se retiren deberían seguir siendo responsables de las infracciones cometidas cuando aún eran partes en el Tratado. **Cuando un Estado notifique de su retirada del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares se debería proceder inmediatamente a verificar si ha cumplido las disposiciones del Tratado, de ser necesario en virtud de un mandato del Consejo de Seguridad. La Junta de Gobernadores del OIEA debería decidir que, en caso de infracciones, se retirará toda asistencia prestada por el Organismo.**

135. Para defenderse contra el posible uso por terroristas de armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas es necesario adoptar medidas urgentes a corto plazo. Se debe prestar prioridad a la tarea de consolidar, asegurar y, en lo posible, eliminar materiales que puedan ser peligrosos, y aplicar controles eficaces de las exportaciones. En relación con ello, celebramos la Iniciativa mundial de reducción de la amenaza nuclear, que facilita a) la reducción de las existencias mundiales de uranio muy enriquecido; b) la conversión de los reactores nucleares que utilizan uranio muy enriquecido a reactores “a prueba de proliferación” y c) la dilución de las existencias de uranio muy enriquecido. **El plazo propuesto para poner en práctica la Iniciativa mundial de reducción de la amenaza nuclear debería reducirse a la mitad, de 10 a 5 años.**

136. El Consejo de Seguridad, con arreglo a su resolución 1540 (2004), puede ofrecer a los Estados leyes modelo en materia de seguridad, seguimiento, tipificación penal y control de las exportaciones y, para 2006, elaborar normas mínimas para

su aplicación por los Estados Miembros de las Naciones Unidas. Para alcanzar ese objetivo, el comité de aplicación de la resolución 1540 (2004) del Consejo debería establecer un enlace permanente con el OIEA, la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas y el Grupo de Suministradores Nucleares.

137. Los Estados partes en la Convención sobre las armas biológicas y tóxicas deberían negociar también un nuevo protocolo sobre seguridad biológica para clasificar los agentes biológicos peligrosos y establecer normas internacionales obligatorias para su exportación. Durante un plazo determinado, los Estados partes en la Convención deberían abstenerse de participar en operaciones comerciales con Estados que no fueran partes y que involucraran tales agentes.

138. Los Estados miembros del OIEA deberían aumentar los recursos financieros para los programas del Organismo que ayudan a localizar y asegurar fuentes radiactivas y prestan asistencia a los Estados para establecer la legislación interna pertinente. **Además, la Conferencia de Desarme debería comenzar sin más dilación las negociaciones para concertar un tratado verificable por el que se prohíba la producción de material fisionable y se disponga, con arreglo a un calendario determinado, poner fin a la producción de uranio muy enriquecido para la fabricación de armas y para otros fines.**

3. Mayor capacidad coercitiva

139. El Consejo de Seguridad dispone actualmente de pocas herramientas, fuera de la aplicación de sanciones y el uso de la fuerza militar, para hacer cumplir los acuerdos de no proliferación. Por otra parte, remitir un caso al Consejo de Seguridad sin que se adopten medidas al respecto es peor que no remitirlo. Debería fortalecerse la capacidad del Consejo de Seguridad para obtener información digna de crédito sobre posibles casos de proliferación.

140. Con tal fin también es necesario fortalecer los vínculos entre el OIEA, la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas y el Consejo de Seguridad. **El Consejo de Seguridad debería invitar a los Directores Generales del OIEA y la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas a que le informaran cada seis meses de la situación de las salvaguardias y los procesos de verificación, así como de cualquier motivo de honda preocupación que tuvieran y que no llegara a constituir una infracción del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares o de la Convención sobre las Armas Químicas.**

141. El Consejo de Seguridad también debería estar dispuesto a desplegar medios de inspección de presuntas violaciones en las esferas nuclear y química, recurriendo a la capacidad del OIEA y la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas. Hasta que las negociaciones multilaterales no produzcan un mecanismo de verificación de la Convención sobre las armas biológicas y tóxicas, el Consejo de Seguridad debería recurrir a la lista de inspectores de armas biológicas del Secretario General, que deberían mantener su independencia y actuar con arreglo a los códigos del personal de las Naciones Unidas. Esa lista de inspectores también debería poder usarse para asesorar al Consejo y mantener el enlace con las autoridades de la OMS si se produjera un brote sospechoso de enfermedad, como se indica a continuación.

4. Mejor protección de la salud pública

142. Los avances científicos en materia de biotecnología y la presencia generalizada de instalaciones capaces de fabricar agentes biológicos limitan las perspectivas de eliminar las armas biológicas y complican las medidas de verificación. Sin embargo, a diferencia de las armas nucleares, muchos agentes biológicos (si bien no todos) pueden neutralizarse con vacunas y con una respuesta eficaz (en particular con un diagnóstico, una cuarentena y un tratamiento oportunos). Una sociedad bien preparada podría así evitar las peores consecuencias de un ataque biológico.

143. Sin embargo, actualmente la asistencia internacional para la vigilancia, la detección y la lucha contra las enfermedades infecciosas es insuficiente, la planificación y los gastos en materia de seguridad no están adecuadamente coordinados con las políticas y los presupuestos sanitarios, y no se comprende suficientemente que el inevitable futuro que se avecina en la esfera de la biotecnología hace que una biodefensa activa sea la opción más viable ante la posibilidad de un ataque.

144. En vista de la posible amenaza a la seguridad internacional que plantea la liberación deliberada de un agente biológico infeccioso o un brote natural de efectos abrumadores de una enfermedad infecciosa, es necesario que el Director General de la OMS, por conducto del Secretario General, mantenga informado al Consejo de Seguridad durante cualquier brote sospechoso o de efectos abrumadores de una enfermedad infecciosa. En tal caso, el Consejo de Seguridad debería estar dispuesto a apoyar la labor de los investigadores de la OMS o enviar expertos que informaran directamente al Consejo y, si el Reglamento Sanitario Internacional no asegurara un acceso adecuado para las investigaciones de la OMS y la coordinación de la respuesta, el Consejo de Seguridad debería estar dispuesto a imponer medidas más coercitivas. Si un Estado no pudiera organizar una cuarentena adecuada de un gran número de posibles portadores, el Consejo de Seguridad debería estar dispuesto a apoyar la adopción de medidas internacionales para ayudar a establecer cordones sanitarios. **El Consejo de Seguridad debería celebrar consultas con el Director General de la OMS para establecer los procedimientos de colaboración necesarios en caso de que se produjera un brote sospechoso o de efectos abrumadores de una enfermedad infecciosa.**

VI. Terrorismo

A. La amenaza con que nos enfrentamos

145. El terrorismo atenta contra los valores más centrales de la Carta de las Naciones Unidas: el respeto de los derechos humanos, el Estado de derecho, las leyes y usos de la guerra que protegen a la población civil, la tolerancia entre los pueblos y naciones, y la solución pacífica de las controversias. El terrorismo florece en situaciones de desesperanza, humillación, pobreza, opresión política, extremismo y violaciones de los derechos humanos; también florece en el contexto de los conflictos regionales y la ocupación extranjera y se aprovecha de la capacidad insuficiente de los Estados de mantener el orden público.

146. Dos nuevos factores imparten una mayor urgencia a la amenaza del terrorismo. Al-Qaida es el primer caso, pero seguramente no el último, de una red armada no estatal de alcance mundial y gran capacidad. Los atentados perpetrados en los últimos cinco años contra más de 10 Estados Miembros en cuatro continentes han demostrado que Al-Qaida y sus entidades asociadas plantean una amenaza universal a los Estados Miembros de las Naciones Unidas y a las propias Naciones Unidas. En sus declaraciones públicas, Al-Qaida ha señalado en particular a las Naciones Unidas como uno de los principales obstáculos al logro de sus objetivos y las ha llamado uno de sus enemigos. En segundo lugar, la amenaza de que los terroristas, del tipo que sean y cualquiera que sea su motivación, tratarán de causar bajas masivas plantea peligros sin precedentes. Las recomendaciones que hemos formulado más arriba sobre el control de las fuentes de materiales nucleares, radiológicos, químicos y biológicos y el fortalecimiento de los sistemas mundiales de sanidad son elementos centrales de una estrategia para impedir que ello ocurra.

B. Cómo responder al problema de la prevención

1. Una estrategia global

147. En todas las consultas regionales que mantuvo el Grupo, los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil expresaron preocupación por el hecho de que la actual “guerra contra el terrorismo” había vulnerado en algunos casos precisamente los valores que los terroristas pretendían conculcar: los derechos humanos y el Estado de derecho. La mayoría de quienes expresaron esas preocupaciones no pusieron en tela de juicio la gravedad de la amenaza terrorista y reconocieron que el derecho a la vida era el más fundamental de los derechos humanos. Sin embargo, expresaron el temor de que si la lucha contra el terror se centraba exclusivamente en la labor de las fuerzas militares y policiales y los servicios de información se corría el riesgo de socavar los esfuerzos por promover la gobernanza y los derechos humanos, de que una parte considerable de la población del mundo se distanciara y de comprometer así la posibilidad de adoptar medidas colectivas contra el terrorismo. La necesidad fundamental, con respecto a los Estados de las regiones de las que provienen los terroristas, es encarar no sólo su capacidad sino también su voluntad de luchar contra el terror. Para fomentar esa voluntad, y para lograr el apoyo de la población de esos Estados, en vez de despertar su oposición, se necesita un enfoque más amplio.

148. Un elemento común en todas las preocupaciones expresadas es la necesidad imperativa de elaborar una estrategia mundial de lucha contra el terrorismo que encarare sus causas fundamentales y fortaleciera a los Estados responsables, así como el imperio de la ley y los derechos humanos fundamentales. Lo que se precisa es una estrategia general que incluya medidas coercitivas, pero no se limite a ellas. **Las Naciones Unidas, con el Secretario General a la cabeza, deberían promover esa estrategia general, que comprendería los elementos siguientes :**

a) **La disuasión, que procuraría remediar las causas del terrorismo o los factores que lo facilitan, entre otras cosas con medidas para promover los derechos sociales y políticos, el Estado de derecho y la reforma democrática; poner fin a la ocupación y atender a las principales reivindicaciones políticas; luchar contra la delincuencia organizada; reducir la pobreza y el desempleo y evitar la desintegración de los Estados .** Todas las estrategias mencionadas para prevenir

otras amenazas tienen beneficios secundarios al contribuir a eliminar algunas de las causas del terrorismo o algunos de los factores que lo facilitan;

b) **Medidas para contrarrestar el extremismo y la intolerancia, entre otras cosas mediante la educación y la promoción del debate público.** Una reciente innovación del PNUD, el *Arab Human Development Report*, ha contribuido a abrir un amplio debate en el Oriente Medio sobre la necesidad de la habilitación de la mujer, la libertad política, el Estado de derecho y las libertades civiles;

c) **El desarrollo de mejores instrumentos de cooperación mundial en la lucha contra el terrorismo, dentro de un marco jurídico que respete las libertades civiles y los derechos humanos, en particular en las esferas de la aplicación de la ley; el intercambio de información confidencial, cuando sea posible; las medidas de interdicción, cuando corresponda y los controles financieros;**

d) **El fortalecimiento de la capacidad estatal para impedir las actividades de reclutamiento y las operaciones de los grupos terroristas;**

e) **El control de materiales peligrosos y la protección de la salud pública.**

2. Mejores instrumentos de lucha contra el terrorismo

149. Varios convenios y convenciones de las Naciones Unidas de lucha contra el terrorismo han sentado importantes bases normativas. Sin embargo, demasiados son los Estados que permanecen al margen de ellos y no todos los países que los ratifican adoptan seguidamente medidas internas de aplicación. Los intentos de resolver el problema de la financiación del terrorismo también han sido inadecuados. En los tres meses que siguieron al 11 de septiembre de 2001 se congelaron fondos presuntamente destinados a la financiación del terrorismo por valor de 112 millones de dólares, pero en los dos años siguientes sólo se congelaron 24 millones. Los fondos confiscados representan sólo una pequeña parte del total a disposición de las organizaciones terroristas. Muchos Estados no tienen leyes adecuadas contra el lavado de dinero y carecen de la capacidad técnica necesaria, mientras que los grupos terroristas utilizan técnicas de evasión muy avanzadas, y muchos fondos destinados a la financiación del terrorismo son de origen legal y difíciles de reglamentar.

150. Los Estados Miembros que aún no lo hayan hecho deberían considerar activamente la posibilidad de firmar y ratificar los 12 convenios y convenciones internacionales contra el terrorismo y adoptar las ocho recomendaciones especiales sobre la financiación del terrorismo del Grupo de acción financiera sobre el blanqueo de capitales de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y las medidas que se indican en sus diversos documentos sobre prácticas recomendadas.

151. El Consejo de Seguridad ha desempeñado una importante función para colmar las lagunas en la estrategia contra el terrorismo. Desde comienzos del decenio de 1990, el Consejo ha tratado de reducir el apoyo y fortalecer la resistencia de los Estados al terrorismo. A partir de 1992, el Consejo de Seguridad ha aplicado sanciones contra personas y Estados que han apoyado el terrorismo, y en particular, en 1999 y 2000, contra Osama bin Laden y Al-Qaida y los talibanes. La respuesta inicial del Consejo de Seguridad a los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 fue rápida e impresionante. En su resolución 1373 (2001) el Consejo de Seguridad impuso a todos los Estados obligaciones uniformes de lucha contra el terrorismo y estableció

un Comité contra el Terrorismo para vigilar su cumplimiento y para facilitar la prestación de asistencia técnica a los Estados.

152. Sin embargo, el Consejo de Seguridad debe actuar con cuidado. La manera en que se agregan nombres a la lista de personas y entidades terroristas que mantiene el Consejo y la inexistencia de un recurso de revisión o apelación para quienes se incluyen en la lista plantean graves problemas de rendición de cuentas y posiblemente violan normas y convenciones fundamentales de derechos humanos. **El Comité de Sanciones contra Al-Qaida y los Talibanes debería establecer un proceso para la revisión de los casos de las personas e instituciones que afirmen que sus nombres se han incluido o mantenido por error en las listas del Comité.**

153. Las sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad y la labor de su Comité contra el Terrorismo han desempeñado un importante papel para poner fin al apoyo que algunos Estados prestaban al terrorismo y para movilizar a otros Estados en su contra. Sin embargo, las sanciones del Consejo contra Al-Qaida y los talibanes no han sido suficientemente apoyadas y cumplidas por los Estados Miembros y sólo afectan a una pequeña parte de los agentes conocidos de Al-Qaida; además, varios Estados se han demorado en acatar las directivas del Comité contra el Terrorismo. Opinamos que es necesario tomar medidas adicionales para lograr que esas directivas se apliquen plenamente.

3. Prestación de asistencia a los Estados en la lucha contra el terrorismo

154. Debido a que la asistencia que facilitan las Naciones Unidas se limita a la prestación de apoyo técnico, los Estados que necesitan apoyo operacional para sus actividades de lucha contra el terrorismo no tienen más alternativa que recurrir a la asistencia bilateral. La existencia de una capacidad de las Naciones Unidas para facilitar esa asistencia contribuiría en algunos casos a aliviar dificultades políticas internas. Semejante capacidad podría lograrse si la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo actuara como centro de coordinación de la asistencia prestada por unos Estados a otros en cuestiones militares, policiales y de control de fronteras con el objeto de aumentar la capacidad interna de lucha contra el terrorismo. **El Consejo de Seguridad, en consulta con los Estados afectados, debería extender la competencia de la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo al ejercicio de esa función.**

155. El incumplimiento pueda deberse a la falta de voluntad pero, con mayor frecuencia, es el resultado de la falta de capacidad. Los miembros y los organismos especializados de las Naciones Unidas deberían redoblar sus esfuerzos por proporcionar a los Estados instrumentos eficaces de carácter jurídico, administrativo y policial para prevenir el terrorismo. **Para apoyar ese proceso, las Naciones Unidas deberían establecer un fondo fiduciario para la formación de capacidad que dependería de la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo.**

156. Si un Estado tuviera la capacidad de cumplir sus obligaciones pero persistentemente no lo hiciera, **el Consejo de Seguridad** podría verse obligado a tomar medidas adicionales para asegurar el cumplimiento, y debería **elaborar un programa de sanciones predeterminadas en caso de incumplimiento por parte de un Estado.**

4. Definición del terrorismo

157. La capacidad de las Naciones Unidas para elaborar una estrategia amplia se ha visto limitada por el hecho de que los Estados Miembros no han podido aprobar un convenio sobre el terrorismo que incluya una definición del terrorismo. Ello impide que las Naciones Unidas ejerzan su autoridad moral y proclamen inequívocamente que el terrorismo no es jamás una táctica aceptable, aún en defensa de la más noble de las causas.

158. Desde 1945, un marco normativo y jurídico cada vez más estricto, que comprende, entre otros instrumentos, la Carta de las Naciones Unidas, los Convenios de Ginebra y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, ha reglamentado y constreñido las decisiones de los Estados de recurrir a la fuerza, así como su conducta en tiempo de guerra, estableciendo, por ejemplo, la obligación de distinguir entre combatientes y civiles, de observar la proporcionalidad en el uso de la fuerza y de respetar principios humanitarios básicos. La violación de esas obligaciones debe seguir siendo objeto de universal condena y los responsables de crímenes de guerra deben ser enjuiciados.

159. Las normas que rigen el uso de la fuerza por actores no estatales no se han mantenido a la par de las normas aplicables a los Estados. Desde el punto de vista jurídico, prácticamente todas las formas de terrorismo están prohibidas por uno de los 12 convenios internacionales contra el terrorismo, el derecho consuetudinario internacional, los Convenios de Ginebra o el Estatuto de Roma. Esto es bien sabido por los juristas, pero existe una clara diferencia entre esa lista deshilvanada de convenios y disposiciones poco conocidas de otros tratados y un marco normativo elocuente y comprendido por todos, en el que se debe encuadrar la cuestión del terrorismo. Las Naciones Unidas deben alcanzar el mismo rigor normativo con respecto al uso de la fuerza por actores no estatales que el que existe con respecto al uso de la fuerza por los Estados. La falta de consenso sobre una definición clara y bien conocida compromete la posición normativa y moral contra el terrorismo y ha mancillado la imagen de las Naciones Unidas. La aprobación de una convención amplia sobre el terrorismo, con una definición clara, constituye una necesidad política imperiosa.

160. La búsqueda de un acuerdo sobre la definición del terrorismo se topa generalmente con dos obstáculos. El primero es el argumento de que cualquier definición debe incluir el caso de un Estado que use fuerzas armadas contra civiles. Consideramos que el marco jurídico y normativo aplicable a las violaciones por parte de los Estados es mucho más sólido que en el caso de los actores no estatales y no creemos que esa objeción sea convincente. La segunda objeción es que un pueblo bajo ocupación extranjera tiene derecho a resistirse y que una definición del terrorismo no debería derogar ese derecho. El derecho a resistirse es cuestionado por algunos. Pero el quid de la cuestión no es ese, sino el hecho de que la ocupación de ninguna manera justifica el asesinato de civiles.

161. Ninguna de esas objeciones tiene mérito suficiente para refutar la necesidad de complementar el estricto y claro marco normativo de las Naciones Unidas aplicable al uso de la fuerza por los Estados con un marco normativo del mismo peso aplicable al uso de la fuerza por actores no estatales. Todos deben condenar clara e inequívocamente los atentados dirigidos específicamente contra civiles y no combatientes inocentes.

162. Celebramos la reciente aprobación de la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad, que incluye varias medidas para fortalecer el papel de las Naciones Unidas en la lucha contra el terrorismo.

163. **Sin embargo, consideramos que sería especialmente valioso que se llegara a un consenso sobre la definición del terrorismo en la Asamblea General, en vista de su singular legitimidad en lo que se refiere a cuestiones normativas, y que la Asamblea concluyera rápidamente sus negociaciones sobre un convenio general relativo al terrorismo.**

164. **Esa definición del terrorismo debería incluir los elementos siguientes:**

a) **El reconocimiento en el preámbulo de que el uso de la fuerza contra civiles por parte de un Estado está sujeto a las disposiciones de los Convenios de Ginebra y a otros instrumentos y que, en escala suficiente, constituye un crimen de guerra o de lesa humanidad;**

b) **La reiteración de que los actos comprendidos en los 12 convenios y convenciones anteriores contra el terrorismo constituyen actos de terrorismo y una declaración de que constituyen un delito con arreglo al derecho internacional y la reiteración de que los Convenios y Protocolos de Ginebra prohíben el terrorismo en tiempo de conflicto armado;**

c) **Una referencia a las definiciones contenidas en el Convenio internacional de 1999 para la represión de la financiación del terrorismo y la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad;**

d) **La siguiente descripción del terrorismo: “Cualquier acto, además de los actos ya especificados en los convenios y convenciones vigentes sobre determinados aspectos del terrorismo, los Convenios de Ginebra y la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad, destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a un no combatiente, cuando el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo”.**

VII. La delincuencia organizada transnacional

A. La amenaza con que nos enfrentamos

165. La delincuencia organizada transnacional es una amenaza para el Estado y la sociedad. Atenta contra la seguridad del ser humano y la obligación fundamental del Estado de mantener el imperio de la ley. La lucha contra la delincuencia organizada no sólo reduce esa amenaza directa a la seguridad del Estado y el ser humano sino que constituye un paso necesario en la tarea de prevenir y resolver los conflictos internos, combatir la proliferación de armamentos y prevenir el terrorismo.

166. El tráfico de drogas, una de las principales actividades de los grupos delictivos organizados, tiene amplias repercusiones en materia de seguridad. Se calcula que las organizaciones delictivas obtienen entre 300.000 y 500.000 millones de dólares anuales del tráfico de estupefacientes, su más importante fuente de ingresos. En algunas regiones, las enormes ganancias generadas por esa actividad se acercan al PIB de algunos países, comprometiendo así la autoridad del Estado, el desarrollo

económico y el imperio de la ley. El tráfico de drogas ha fomentado un aumento en el uso de heroína por vía intravenosa, lo que en algunas partes del mundo ha contribuido a una propagación alarmante del virus del VIH/SIDA. Hay crecientes indicios de un vínculo entre la financiación de grupos terroristas y las ganancias generadas por el tráfico de opio, especialmente en el Afganistán.

167. Los Estados y las organizaciones internacionales no han reaccionado con rapidez suficiente a la amenaza que plantean la delincuencia organizada y la corrupción. Las declaraciones sobre la gravedad del problema rara vez han sido acompañadas de las medidas correspondientes. Hay tres obstáculos básicos que impiden una respuesta internacional más eficaz: una cooperación insuficiente entre los Estados, la falta de coordinación entre los organismos internacionales y un incumplimiento inadecuado por parte de muchos Estados.

168. La lucha contra las manifestaciones concretas de la delincuencia organizada se ha encarado con diversos grados de eficacia. Las iniciativas contra la corrupción se han resentido debido a la falta de empeño y a una comprensión insuficiente de los tipos, niveles, entornos y costos de la corrupción. En la lucha por reducir la oferta de estupefacientes, los éxitos registrados en algunos países son a menudo contrarrestados por fracasos en otros. Las iniciativas nacionales para reducir la demanda en los países industrializados también han sido ineficaces, y el número total de usuarios de opio y heroína ha permanecido relativamente estable a lo largo del último decenio.

169. Las respuestas a la delincuencia organizada durante los conflictos y después de ellos han sido descentralizadas y fragmentarias. En el período de la posguerra, los antiguos beligerantes tratan de aprovechar los contactos, conocimientos y habilidades que han adquirido en el mundo delictivo, socavando así los esfuerzos internacionales de consolidación de la paz. La corrupción enraizada, el uso de la violencia para proteger actividades delictivas y la existencia de estrechos vínculos entre las agrupaciones delictivas y las élites políticas dificultan el establecimiento del Estado de derecho y de instituciones estatales eficaces. Las iniciativas internacionales para limitar el tráfico de armas han sido insuficientes y los regímenes de sanciones han sido inadecuadamente aplicados.

170. La delincuencia organizada actúa cada vez más frecuentemente en forma de redes flexibles, más que de jerarquías estructuradas. Esa forma de organización proporciona a los delincuentes diversidad, flexibilidad, poca visibilidad y longevidad. En el decenio de 1990 el establecimiento de vínculos entre diversas redes se convirtió en una importante característica del mundo de la delincuencia organizada, que llevó a la creación de redes de redes. La agilidad con que operan esas redes contrasta marcadamente con el laborioso intercambio de información y la inadecuada cooperación entre los Estados en materia de investigaciones y enjuiciamientos penales.

B. Cómo responder al problema de la prevención

171. La lucha contra la delincuencia organizada exige mejorar los marcos normativos internacionales e intensificar los esfuerzos encaminados a aumentar la capacidad del Estado de preservar el imperio de la ley. También hay que luchar en forma concertada contra la trata de seres humanos.

1. Mejoramiento de los marcos normativos internacionales

172. Varios recientes convenios y convenciones internacionales brindan la posibilidad de eliminar esos obstáculos permitiendo una cooperación más rápida y estrecha entre los Estados. Sin embargo, esos convenios y convenciones no cuentan con una adhesión universal y no son aplicados ni observados adecuadamente por los Estados partes. Se necesitan mecanismos para vigilar si los Estados Miembros están cumpliendo sus compromisos, y para determinar y remediar las deficiencias legislativas e institucionales. La respuesta colectiva a la delincuencia organizada depende de la consolidación y el fortalecimiento del marco de tratados internacionales. Más de la mitad de los Estados Miembros de las Naciones Unidas no han firmado o ratificado aún la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, de 2000, y sus tres Protocolos, ni la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, de 2003, ni proporcionado recursos suficientes para sufragar las disposiciones de vigilancia de la aplicación de esas Convenciones y Protocolos. **Los Estados Miembros que aún no hayan firmado o ratificado esas Convenciones y Protocolos o no les hayan asignado los recursos necesarios deberían hacerlo y todos los Estados Miembros deberían apoyar la labor de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en esa esfera.**

173. Las fronteras estatales no son obstáculos para la actividad de los grupos delictivos organizados, pero sí lo son para la cooperación jurídica. **Los Estados Miembros deberían establecer una autoridad central que facilitara el intercambio de pruebas entre las autoridades judiciales nacionales, la prestación de asistencia judicial mutua entre las fiscalías y el cumplimiento de los pedidos de extradición.**

174. A diferencia de los terroristas, el móvil de los delincuentes es el dinero. La mejor manera de debilitar a la delincuencia organizada es eliminar sus posibilidades de blanquear fondos. La delincuencia organizada transnacional genera ganancias anuales de aproximadamente 500.000 millones de dólares, y hay quienes calculan una suma tres veces mayor. En 2000 se blanquearon entre 500.000 millones y 1,5 billones de dólares. Pese a la magnitud de esas sumas y a su importancia en el fomento de la delincuencia organizada, muchos Estados no reglamentan el blanqueo de dinero. La aplicación indiscriminada del secreto bancario y el rápido crecimiento de los paraísos fiscales siguen siendo graves obstáculos a la solución de ese problema. **Se debería negociar, y la Asamblea General debería aprobar, un convenio internacional amplio sobre el blanqueo de dinero en el que se tuvieran en cuenta esas cuestiones.**

175. La manifestación más obscena de la delincuencia organizada es la trata de seres humanos, y todos los Estados Miembros deberían tomar medidas decisivas para ponerle fin. **Los Estados Miembros deberían firmar y ratificar el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, y las partes en el Protocolo deberían tomar todas las medidas necesarias para aplicarlo eficazmente.**

176. Las Naciones Unidas deberían promover también la cooperación técnica entre los países y los organismos internacionales encargados de hacer cumplir la ley para asegurar que las víctimas de la trata reciban protección y apoyo en los países de origen, tránsito y destino. En particular, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) deberían promover enérgicamente los derechos humanos de la mujer y el niño, e integrar en

sus programas estrategias concretas para prestarles asistencia y ayudar a protegerlos para evitar que se conviertan en víctimas de la trata de seres humanos.

2. Mejores estrategias para el fomento de la capacidad estatal

177. En algunos casos, la aplicación inadecuada es también el resultado de una capacidad estatal limitada. Para remediar ese problema las organizaciones internacionales, y especialmente la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, han establecido programas de asistencia técnica y capacitación para fortalecer a las instituciones nacionales judiciales y encargadas de hacer cumplir la ley. Sin embargo, esas actividades carecen de recursos suficientes. **Las Naciones Unidas deberían establecer un sólido mecanismo de fomento de la capacidad para ayudar a afianzar el imperio de la ley.** Las organizaciones regionales y las instituciones financieras multinacionales deberían sumarse activamente a esa labor.

VIII. El papel de las sanciones

178. Las sanciones son una herramienta vital, aunque imperfecta, para hacer frente preventivamente a las amenazas a la paz y la seguridad internacionales. Desempeñan una necesaria función intermedia entre la guerra y las palabras cuando una nación, una persona o un grupo rebelde infringe las normas internacionales y cuando la falta de respuesta debilitaría esas normas, alentaría a otros infractores o podría interpretarse como consentimiento.

179. Las sanciones selectivas (sanciones en los ámbitos de las finanzas, los viajes o la aviación, o embargos de armas) permiten ejercer presión sobre los dirigentes y las élites con consecuencias humanitarias insignificantes, constituyen una alternativa menos costosa que otras y pueden adaptarse a circunstancias concretas. Al aislar a los infractores de las normas y las leyes internacionales, incluso unas sanciones de alcance limitado (como un embargo deportivo) pueden desempeñar un importante papel simbólico. La amenaza de sanciones puede ser un medio poderoso de disuasión y prevención.

180. **El Consejo de Seguridad debería asegurar que las sanciones se aplicaran y cumplieran eficazmente:**

a) **Cuando el Consejo de Seguridad impusiera un régimen de sanciones (por ejemplo, un embargo de armas) debería, como norma, establecer mecanismos de vigilancia y dotarlos de la autoridad y la capacidad necesarias para realizar investigaciones a fondo de gran calidad. Es necesario consignar créditos presupuestarios adecuados para poner en práctica esos mecanismos;**

b) **Se debería encomendar a los comités de sanciones del Consejo de Seguridad la elaboración de mejores directrices y procedimientos de presentación de informes para ayudar a los Estados a aplicar las sanciones y mejorar los procedimientos para mantener listas correctas de personas y entidades sujetas a la aplicación de sanciones selectivas;**

c) **El Secretario General debería nombrar a un alto funcionario con recursos de apoyo suficientes para poder proporcionar al Consejo de Seguridad un análisis de la mejor manera de imponer sanciones y de ayudar a coordinar su aplicación. Ese funcionario también prestaría asistencia en relación con las medidas de cumplimiento, determinaría las necesidades de asistencia técnica y**

coordinaría la prestación de esa asistencia y formularía recomendaciones sobre los ajustes que fueran necesarios para hacer más eficaces las sanciones;

d) Los donantes deberían destinar más recursos al fortalecimiento de la capacidad jurídica, administrativa, policial y de control de fronteras de los Estados Miembros para aplicar las sanciones. Ese fortalecimiento debería incluir medidas para mejorar la interdicción aérea en zonas de conflicto;

e) En caso de violaciones verificadas y crónicas de las sanciones, el Consejo de Seguridad debería imponer sanciones secundarias contra los culpables;

f) El Secretario General, en consulta con el Consejo de Seguridad, debería asegurar la existencia de un mecanismo de auditoría apropiado para supervisar la administración de las sanciones.

181. Los comités de sanciones deberían mejorar los procedimientos para conceder exenciones por motivos humanitarios y evaluar periódicamente los efectos humanitarios de las sanciones. El Consejo de Seguridad debería seguir tratando de mitigar las consecuencias humanitarias de las sanciones.

182. Cuando las sanciones se apliquen a listas de personas o entidades, los comités de sanciones deberían establecer procedimientos para revisar los casos de quienes afirmen que sus nombres se han incluido o mantenido por error en esas listas.

Parte III

La seguridad colectiva y el uso de la fuerza

Resumen

¿Qué ocurre si fracasa la prevención por medios pacíficos, si ninguna de las medidas preventivas que se han descrito hasta ahora detienen el descenso hacia la guerra y el caos, si las amenazas distantes se hacen inminentes, si las amenazas inminentes se hacen reales o si una amenaza no inminente cobra carácter muy real y no parece posible detenerla sin usar la fuerza militar?

Nos referiremos en esta parte a las circunstancias en que una seguridad colectiva eficaz puede exigir el respaldo de la fuerza militar, comenzando con las normas de derecho internacional que deben regir la decisión de ir a la guerra para que no impere la anarquía. Es necesario distinguir entre las situaciones en que un Estado aduce actuar en legítima defensa, aquellas en que un Estado supone una amenaza para otros más allá de sus fronteras y aquellas en que la amenaza es predominantemente interna y la cuestión reside en la responsabilidad de proteger a la población de un Estado. A nuestro juicio, la Carta de las Naciones Unidas, debidamente interpretada y aplicada, es adecuada en todos los casos. No es necesario ampliar ni limitar el alcance bien conocido del Artículo 51 y el Capítulo VII da plenos poderes al Consejo de Seguridad para hacer frente a las amenazas de toda índole a que puedan verse expuestos los Estados. La tarea no consiste en encontrar una alternativa al Consejo de Seguridad como fuente de autoridad, sino en que funcione mejor que hasta ahora.

El hecho de que la fuerza *se pueda usar* legítimamente no siempre significa, por una cuestión de conciencia y buen sentido común, que *haya que* usarla. Definimos una serie de directrices (cinco criterios de legitimidad) que, a nuestro juicio, el Consejo de Seguridad (y quienquiera participe en las decisiones de esta índole) siempre debería tener en cuenta al considerar si ha de autorizar o emplear la fuerza militar. La adopción de estas directrices (gravedad de la amenaza, propósito correcto, último recurso, proporcionalidad de los medios y balance de las consecuencias) no ha de producir conclusiones convenidas que se puedan predecir automáticamente, pero debería aumentar considerablemente las posibilidades de llegar a un consenso internacional acerca de cuestiones que en los últimos años han sido causa de profunda división.

También nos referiremos en esta parte a otras importantes cuestiones que surgen durante un conflicto violento y después, entre ellas la capacidad necesaria para imponer, mantener y consolidar la paz y para proteger a la población civil. Se plantea una y otra vez la necesidad de que todos los miembros de la comunidad internacional, tanto los países desarrollados como en desarrollo, estén mucho más dispuestos a proporcionar y financiar recursos militares que se puedan desplegar. Es muy fácil hacer gestos simbólicos, pero un sistema de seguridad colectiva eficaz, eficiente y equitativo exige un compromiso real.

IX. El uso de la fuerza: normas y directrices

183. Los autores de la Carta de las Naciones Unidas reconocieron que la fuerza podía ser necesaria para “prevenir y eliminar amenazas a la paz y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz”. La fuerza militar, utilizada legítima y debidamente, es un componente esencial de cualquier sistema viable de seguridad colectiva, ya sea que la definamos en el sentido estricto tradicional o en forma más lata, como preferiríamos. Sin embargo, son pocas las cuestiones de política contemporánea que susciten más dificultades o en las que haya más en juego que los principios relativos al uso de la fuerza y su aplicación en cada caso.

184. El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales depende en gran medida de que haya aceptación y un concepto común en el mundo de cuándo es legal y legítimo utilizar la fuerza. Si existe uno de estos elementos, pero no el otro, el orden jurídico internacional siempre quedará debilitado y la seguridad del Estado y del ser humano quedará expuesta a un riesgo mayor.

A. La cuestión de la legalidad

185. La Carta de las Naciones Unidas prohíbe expresamente en el párrafo 4 del Artículo 2 a los Estados Miembros recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza en sus relaciones internacionales y autoriza únicamente dos excepciones: la legítima defensa en virtud del Artículo 51 y las medidas de índole militar que autorice el Consejo de Seguridad en virtud del Capítulo VII (y por extensión las organizaciones regionales en virtud del Capítulo VIII) en respuesta a “toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión”.

186. Durante los 44 primeros años de las Naciones Unidas, los Estados Miembros infringieron muchas veces estas normas y emplearon la fuerza militar literalmente cientos de veces ante un Consejo de Seguridad paralizado que aprobaba muy pocas resoluciones en virtud del Capítulo VII y en las cuales pocas veces el Artículo 51 servía de justificación verosímil. Desde que terminó la guerra fría, sin embargo, ha crecido la aspiración de un sistema internacional que se rija por el imperio de la ley. La idea de que la mejor forma de preservar la seguridad sea un equilibrio de poderes o una superpotencia única, aunque esté animada de buenos motivos, cuenta con poca aceptación internacional evidente.

187. Sin embargo, al tratar de aplicar el texto expreso de la Carta, se suscitan en la práctica tres cuestiones particularmente difíciles: en primer lugar, la del Estado que aduce el derecho a recurrir a la fuerza a título preventivo, en legítima defensa, en atención a una amenaza que no es inminente; en segundo lugar, la del Estado que parece estar planteando una amenaza externa, real o posible, a otros Estados o pueblos más allá de sus fronteras, pero no hay acuerdo en el Consejo de Seguridad acerca de cómo reaccionar y, en tercer lugar, la de la amenaza de índole primordialmente interna, para la propia población de un Estado.

1. El Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas y la legítima defensa

188. El texto de este artículo es restrictivo: “Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y

la seguridad internacionales”. Sin embargo, según un principio de derecho internacional bien establecido, el Estado amenazado puede recurrir a la acción militar siempre que la amenaza de agresión sea *inminente*, no haya otro medio de impedirlo y la acción sea proporcional. El problema se plantea cuando la amenaza no es inminente pero se puede aducir que es real como ocurriría, por ejemplo, con la adquisición, con un propósito presuntamente hostil, de la capacidad necesaria para fabricar armas nucleares.

189. ¿Puede un Estado aducir en esas circunstancias, sin recurrir al Consejo de Seguridad, el derecho de actuar anticipadamente en legítima defensa no sólo para evitar una amenaza inminente o próxima sino también para prevenir una amenaza que no sea inminente ni próxima? Quienes responden en la afirmativa aducen que el daño que puede dimanar de algunas amenazas (terroristas con un arma nuclear, por ejemplo) es tan grande que simplemente no se puede correr el riesgo de esperar hasta que la amenaza sea inminente y que ese daño puede ser menor (evitar un intercambio nuclear o la precipitación radiactiva como consecuencia de la destrucción de un reactor) si se actúa antes.

190. La respuesta en pocas palabras es que si existen buenos argumentos para una acción militar preventiva y buenas pruebas que los corroboren hay que presentarlos al Consejo de Seguridad, que puede autorizar esa acción si decide hacerlo. Si el Consejo de Seguridad decide no hacerlo, por definición habrá tiempo para estudiar otras estrategias, entre ellas la persuasión, la negociación, la disuasión y la contención, antes de volver a la opción militar.

191. A quienes esa respuesta suscita impaciencia hay que decirles que, en un mundo lleno de amenazas que se consideran posibles, el riesgo para el orden mundial y para la norma de la no intervención en que sigue basándose simplemente es demasiado grande como para aceptar la legitimidad de la acción preventiva unilateral, en contraposición a la aprobada colectivamente. Dejar que uno lo haga es dejar que lo hagan todos.

192. **No somos partidarios de modificar el texto ni la interpretación del Artículo 51.**

2. El Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas y las amenazas externas

193. En el caso de un Estado que represente una amenaza para otros Estados, para poblaciones fuera de sus fronteras o más en general para el orden internacional, el texto del Capítulo VII es en sí suficientemente amplio y ha sido interpretado con suficiente latitud como para que el Consejo de Seguridad pueda aprobar todo tipo de acción coercitiva, incluida la acción militar, contra un Estado cuando lo considere “necesario para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales”. Así ocurre con prescindencia de que la amenaza tenga lugar en este momento, en un futuro inminente o en un futuro más remoto, de que esté implicado el proceder del propio Estado o el de agentes no estatales a los que dé amparo o apoyo o de que revista la forma de un acto u omisión, un acto real o potencial de violencia o simplemente de un desafío a la autoridad del Consejo.

194. Queremos insistir en que las inquietudes que expresamos acerca de la legitimidad y la utilización preventiva de la fuerza militar en el caso de legítima defensa en virtud del Artículo 51 no son aplicables en el caso de la acción colectiva autorizada en virtud del Capítulo VII. En el mundo del siglo XXI la comunidad internacional tiene que preocuparse por visiones apocalípticas que aúnan terroristas, armas de destrucción

masiva y Estados irresponsables, y mucho más, que puedan concebiblemente justificar el uso de la fuerza no sólo como reacción sino también a título preventivo y antes de que una amenaza latente cobre carácter inminente. No se trata de saber si se puede tomar esa medida; si se puede y es el Consejo de Seguridad quien tiene que tomarla como voz de la comunidad internacional en el ámbito de la seguridad colectiva y en cualquier momento en que a su juicio haya una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. El Consejo tal vez tenga que estar preparado en este contexto para adoptar una actitud mucho más proactiva que lo que lo ha estado en el pasado y para adoptar decisiones más resueltas antes.

195. Dejando de lado las cuestiones de legalidad, habrá cuestiones de prudencia o legitimidad en cuanto a si se *deberían* adoptar medidas preventivas de esa índole y entre ellas reviste importancia crucial la de si existen pruebas verosímiles del carácter real de la amenaza (teniendo en cuenta tanto la capacidad como la intención específica) y la de si la respuesta militar es la única razonable en las circunstancias. Más adelante nos referiremos a estas cuestiones.

196. Bien puede ocurrir que algunos Estados consideren siempre que tienen la capacidad y la obligación con sus propios ciudadanos de hacer lo que les parezca necesario sin sujetarse a las restricciones que impone el proceso colectivo del Consejo de Seguridad. Sin embargo, por comprensible que ello haya sido en la época de la guerra fría, en que evidentemente las Naciones Unidas no estaban funcionando como sistema eficaz de seguridad colectiva, el mundo ahora ha cambiado y las expectativas respecto del cumplimiento del derecho son mucho mayores.

197. Una de las razones por las cuales los Estados quieran tal vez soslayar el Consejo de Seguridad es la falta de confianza en la calidad y objetividad de su proceso de adopción de decisiones. Las decisiones del Consejo muchas veces no han sido tan uniformes y tan convincentes como debían y muchas veces no han tenido cabalmente en cuenta necesidades de seguridad de los Estados y de los seres humanos que eran muy reales. Sin embargo, la solución no consiste en reducir el Consejo a la impotencia y la intrascendencia; la solución consiste en trabajar desde adentro para reformarlo, incluso de la manera que proponemos en el presente informe.

198. El Consejo de Seguridad tiene plenas facultades en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas para hacer frente a las diversas amenazas a la seguridad que preocupan a los Estados. La tarea no consiste en encontrar alternativas al Consejo de Seguridad como fuente de autoridad sino en hacer que funcione mejor que hasta ahora.

3. El Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, las amenazas internas y la obligación de proteger

199. La Carta de las Naciones Unidas no es tan clara como podría cuando se trata de salvar vidas en situaciones de atrocidad masiva en un país. Reafirma “la fe en los derechos fundamentales del hombre”, pero no hace mucho para protegerlos y en el párrafo 7 del Artículo 2 prohíbe intervenir “en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados”. Como consecuencia, durante mucho tiempo ha habido un debate en la comunidad internacional entre quienes insisten en el “derecho de intervenir” en catástrofes causadas por el hombre y quienes aducen que el Consejo de Seguridad, por más que el Capítulo VII le confiera atribuciones para “mantener o restablecer la seguridad internacional”, no puede autorizar medidas coercitivas contra Estados soberanos por lo que ocurra dentro de sus fronteras.

200. Los Estados han acordado en la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio que el genocidio, ya sea cometido en tiempo de paz o en tiempo de guerra, es un crimen de derecho internacional que se comprometen a prevenir y a sancionar. Se ha entendido desde entonces que el genocidio en cualquier lugar representa una amenaza para la seguridad de todos y no puede ser tolerado. El principio de la no intervención en los asuntos internos no puede utilizarse para proteger actos genocidas o atrocidades de otra índole, como infracciones en gran escala del derecho internacional humanitario o la depuración étnica en gran escala, que bien pueden considerarse una amenaza para la seguridad internacional y, como tal, dar lugar a que el Consejo de Seguridad tome medidas.

201. Los sucesivos desastres humanitarios que han tenido lugar en Somalia, Bosnia y Herzegovina, Rwanda y Kosovo y ahora en Darfur (Sudán) han hecho que la atención se centre no en la inmunidad de los gobiernos soberanos sino en sus obligaciones, tanto respecto de su propio pueblo como de la comunidad internacional en general. Existe un reconocimiento cada vez mayor de que el problema no es el “derecho de intervenir” de un Estado sino la “obligación de proteger” que tienen *todos* los Estados cuando se trata de seres humanos que sufren una catástrofe que se puede evitar, ya se trate de homicidios o violaciones en masa, de la depuración étnica mediante el terror y la expulsión por la fuerza, de matarlos deliberadamente de hambre o de exponerlos a enfermedades. Está cada vez más aceptado por otra parte que si bien incumbe a los gobiernos soberanos la responsabilidad primordial de proteger a sus propios ciudadanos de catástrofes de esa índole, cuando no pueden o no quieren hacerlo es la comunidad internacional en general la que debe asumir esa responsabilidad, que comprende un proceso que va de la prevención y la respuesta a la violencia de ser necesaria a la reconstrucción de sociedades devastadas. Lo primordial debe ser ayudar a que se ponga término a la violencia, sea por conducto de la mediación o de otro mecanismo, y proteger a la población con medidas tales como el envío de misiones humanitarias, de derechos humanos o de policía. La fuerza, si hay que usarla, debe constituir un último recurso.

202. Hasta ahora el Consejo de Seguridad no ha sido ni muy sistemático ni muy eficaz al hacer frente a esos casos y muchas veces ha actuado demasiado tarde o con demasiada vacilación o no lo ha hecho para nada. Sin embargo, paso a paso el Consejo, y la comunidad internacional en general, han llegado a aceptar que en virtud del Capítulo VII, y en cumplimiento de la norma de una obligación internacional colectiva de proteger, que se está imponiendo, siempre pueden autorizar una acción militar para reparar una situación interna de enorme iniquidad si está dispuesto a declarar que constituye “una amenaza para la paz y la seguridad internacionales”, lo que no resulta particularmente difícil cuando se está vulnerando el derecho internacional.

203. Aprobamos la norma que se está imponiendo en el sentido de que existe una responsabilidad internacional colectiva de proteger, que el Consejo de Seguridad puede ejercer autorizando la intervención militar como último recurso en caso de genocidio y otras matanzas en gran escala, de depuración étnica o de graves infracciones del derecho internacional humanitario que un gobierno soberano no haya podido o no haya querido prevenir.

B. La cuestión de la legitimidad

204. La eficacia del sistema mundial de seguridad colectiva, al igual que la de cualquier otro ordenamiento jurídico, depende en última instancia no sólo de la legalidad de las decisiones sino también de que haya una idea común de que son legítimas y de que se adoptan sobre la base de pruebas sólidas y por buenas razones, tanto morales como jurídicas.

205. Si el Consejo de Seguridad ha de ganarse el respeto con que debe contar en su calidad de órgano primario del sistema de seguridad colectiva, es esencial que sus decisiones más importantes e influyentes, las que surten efectos de vida o muerte en gran escala, se adopten de mejor forma, estén mejor corroboradas y haya mejor comunicación. En particular, al decidir si ha de autorizar o no el uso de la fuerza, el Consejo debe aprobar y tener sistemáticamente en cuenta una serie de directrices convenidas que se refieran directamente ya no a si se *puede* usar legalmente la fuerza sino a si se *debe* usarla por cuestiones de conciencia y sentido común.

206. Las directrices que proponemos no han de producir conclusiones convenidas que se puedan predecir automáticamente. No se trata de que haya que aprobarlas para garantizar que siempre se obtendrá el mejor resultado objetivo; se trata más bien de aumentar al máximo la posibilidad de lograr consenso en el Consejo de Seguridad acerca de si procede o no utilizar la acción coercitiva, incluida la fuerza armada, de aumentar al máximo el apoyo internacional para lo que decida el Consejo de Seguridad y de reducir al mínimo la posibilidad de que un Estado Miembro actúe fuera del seno de éste.

207. El Consejo de Seguridad, al debatir si ha de autorizar o aprobar el uso de la fuerza militar, debe tener siempre en cuenta, además de cualesquiera otras consideraciones, por lo menos los cinco criterios básicos de legitimidad que se indican a continuación:

a) *Gravedad de la amenaza*. La amenaza de daño a la seguridad del Estado o del ser humano, ¿es de índole tal y es suficientemente clara y grave como para justificar a primera vista el uso de la fuerza militar? En el caso de las amenazas internas, reales o que se consideren inminentes, ¿entrañan genocidio u otras matanzas en gran escala, actos de depuración étnica o infracciones graves del derecho internacional humanitario?

b) *Propósito correcto*. ¿Queda de manifiesto que el objetivo primordial de la acción militar que se propone consiste en poner fin a la amenaza o evitarla, cualesquiera que sean los demás motivos o propósitos que estén en juego?

c) *Último recurso*. ¿Se han considerado todas las demás opciones no militares para hacer frente a la amenaza y hay fundamentos razonables para creer que no arrojarán resultados?

d) *Proporcionalidad de los medios*. La escala, la duración y la intensidad de la acción militar que se propone ¿constituyen el mínimo necesario para hacer frente a la amenaza?

e) *Balance de las consecuencias*. ¿Hay posibilidades razonables de que la acción militar logre hacer desaparecer la amenaza sin que sus consecuencias sean peores que las de no hacer nada?

208. **Las directrices para autorizar el uso de la fuerza que anteceden deberían quedar incorporadas en resoluciones declaratorias del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General.**

209. También creemos que sería útil que cada Estado Miembro, sea o no miembro del Consejo de Seguridad, se adhiriera a ellas.

X. Capacidad para imponer y mantener la paz

210. Cuando el Consejo de Seguridad decide que hay que autorizar la fuerza, subsisten interrogantes acerca de la capacidad de que dispone para llevarlo a la práctica. En los últimos años la decisión de autorizar la fuerza militar a los efectos de imponer la paz ha incumbido primordialmente a fuerzas multinacionales. Los “cascos azules”, personal de mantenimiento de la paz con uniforme de las Naciones Unidas y bajo el mando directo de ésta, han sido desplegados con mayor frecuencia cuando las partes en el conflicto han consentido en que se autorice una fuerza para ayudar a poner en práctica un acuerdo de paz o para vigilar las líneas de cesación del fuego después del conflicto.

211. El debate acerca de la capacidad necesario se ha visto confundido por la tendencia a calificar las misiones de mantenimiento de la paz de “operaciones en virtud del Capítulo VI” y las misiones de imposición de la paz de “operaciones en virtud del Capítulo VII”, lo que significa que tienen como base el consentimiento o la coerción, respectivamente. También se suele recurrir a esta jerga para distinguir entre las misiones que no entrañan la utilización de la fuerza para fines distintos de la legítima defensa y las que sí la entrañan.

212. En cierta medida, ambas caracterizaciones inducen a error. *Hay* una distinción entre las operaciones en que la utilización resuelta de la fuerza es esencial para la misión desde el primer momento (por ejemplo, la reacción a una invasión a través de la frontera o a un estallido de violencia, caso en que la práctica actual ha consistido en encomendar esa función a fuerzas multinacionales) y aquellas en que hay una expectativa razonable de que la fuerza no sea necesaria (por ejemplo, aquellas en que misiones tradicionales de mantenimiento de la paz supervisan y verifican una cesación del fuego o ayudan a poner en práctica acuerdos de paz, para las cuales los cascos azules siguen siendo la norma).

213. Sin embargo, los dos tipos de operaciones necesitan autorización del Consejo de Seguridad (dejando de lado los casos de legítima defensa con arreglo al Artículo 51) y en los casos de mantenimiento de la paz, al igual que en los de imposición de la paz, la práctica habitual ahora es que se encomiende un mandato en virtud del Capítulo VII (si bien los países que aportan contingentes no siempre lo ven con buenos ojos). Se parte de la base de que incluso las circunstancias más benignas pueden deteriorarse, porque aparecen facciones que quieren socavar un acuerdo de paz y exponen a los civiles a un peligro, y de que es conveniente de que haya absoluta certeza acerca de la capacidad de la misión para responder por la fuerza de ser necesario. Por otra parte, la diferencia de los mandatos en virtud del Capítulo VI y del Capítulo VII tal vez sea exagerada; no cabe mayor duda de que las misiones de mantenimiento de la paz que operan en virtud del Capítulo VI (sin facultades coercitivas) tienen el derecho de usar la fuerza en legítima defensa y se entiende en general que ese derecho comprende el de “defender la misión”.

214. El verdadero problema al desplegar fuerzas en cualquier configuración y con cualquier función consiste en cerciorarse de que tengan a) un mandato adecuado, claro y bien entendido, que se aplique a todos los cambios en las circunstancias que quepa razonablemente prever y b) todos los recursos necesarios para desempeñar ese mandato cabalmente.

215. La demanda de personal tanto para misiones de imposición como para misiones de mantenimiento de la paz sigue siendo mayor que la oferta. A fines de 2004 había más de 60.000 efectivos de mantenimiento de la paz desplegados en 16 misiones en todo el mundo. El número necesario pronto ha de aumentar significativamente si prosiguen las gestiones internacionales para poner término a varias guerras de larga data en África. De no haber un aumento proporcional del personal disponible, se corre el riesgo de repetir algunos de los peores fracasos de las Naciones Unidas en los años noventa respecto del mantenimiento de la paz.

216. En la actualidad, la oferta total de personal en el mundo se ve limitada tanto por el hecho de que las fuerzas armadas de muchos países siguen estructuradas para funciones de la guerra fría y menos del 10% de los uniformados pueden ser desplegados activamente en un momento determinado como por el de que pocos países tienen capacidad logística y de transporte suficiente para trasladar y abastecer a los que están disponibles. Para que el mantenimiento de la paz, y en casos extremos la imposición de la paz, sigan siendo un instrumento efectivo y aceptado de seguridad colectiva, debe haber más efectivos disponibles. **Incumbe a los países desarrollados una responsabilidad especial en este caso y deberían hacer más para transformar sus actuales fuerzas en contingentes aptos para operaciones de paz.**

217. Una respuesta pronta y eficaz a los desafíos de nuestros días hace necesario que exista una capacidad fiable de despliegue rápido de personal y equipo para fines de mantenimiento de la paz y policía. Los Estados que tienen capacidad de transporte aéreo o marítimo en los planos mundial o regional deberían ponerla a disposición de las Naciones Unidas, sin cargo o sobre la base de una tarifa negociada para el reembolso de los gastos adicionales que entrañe la utilización por las Naciones Unidas.

218. **Los Estados Miembros deberían apoyar resueltamente los intentos del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Secretaría de las Naciones Unidas, sobre la base de la importante labor realizada por el Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (véase el documento A/55/305-S/2000/809), de mejorar la forma en que utiliza las reservas estratégicas para el despliegue, los dispositivos de reserva, los fondos fiduciarios y otros mecanismos de manera de cumplir los plazos más estrictos que se necesitan para un despliegue eficaz.**

219. En todo caso es poco probable que la demanda de una acción rápida se pueda atender exclusivamente por conducto de mecanismos de las Naciones Unidas. Acogemos con beneplácito la decisión de la Unión Europea de establecer batallones autosuficientes en un avanzado estado de preparación que puedan reforzar misiones de las Naciones Unidas. **Habría que alentar a otros con capacidad militar avanzada a que establecieran fuerzas similares de tamaño que llegue al de una brigada y las pusieran a disposición de las Naciones Unidas.**

Cooperación regional

220. A partir de mediados de los años noventa la tendencia ha sido hacia diversas misiones de mantenimiento de la paz con sede regional o subregional. Esta tendencia es promisoría porque permitiría establecer una capacidad regional para enjugar un déficit en el número de contingentes de mantenimiento de la paz y debería aumentar, no reducir, la capacidad de las Naciones Unidas para responder cuando se piden cascos azules. Ello plantea al Consejo de Seguridad el desafío de trabajar en estrecha colaboración con las organizaciones regionales para apoyarse recíprocamente en la labor de mantener la paz y cerciorarse de que las operaciones regionales cumplan las normas de derechos humanos universalmente aceptadas. Nos referiremos a esta cuestión en la Parte IV del presente documento.

XI. Consolidación de la paz después del conflicto

A. La función del personal de mantenimiento de la paz

221. Muchas veces es necesario crear confianza entre ex adversarios y proporcionar seguridad a la gente que trata de reconstruir su vida y sus comunidades después de un conflicto. La mediación y la debida puesta en práctica de los acuerdos de paz abren la esperanza de romper ciclos de violencia de larga data en muchos países asolados por la guerra. Los recursos asignados a la puesta en práctica de acuerdos de paz y a la consolidación de la paz son unas de las mejores inversiones que se puede hacer para prevenir conflictos; los Estados que han pasado por una guerra civil corren un alto riesgo de que se repita.

222. La tarea de poner en práctica acuerdos de paz para poner fin a guerras civiles plantea dificultades especiales a los encargados de mantener la paz. A diferencia de las guerras entre Estados, para establecer la paz en una guerra civil hay que resolver enormes dilemas de seguridad. Las facciones que consideran que un acuerdo de paz redundaría en desmedro de sus intereses, su poder o su ideología recurren a la violencia para socavarlo o ponerle término. El mantenimiento de la paz fracasa cuando los recursos no son suficientes y las estrategias no son adecuadas, como ocurrió reiteradamente en los años noventa en Rwanda y Sierra Leona, por ejemplo. Cuando se despliegan operaciones de mantenimiento de la paz para hacer cumplir acuerdos de paz hay que dotarlas del equipo necesario para que puedan repeler ataques de las facciones que se opongan a ellos. La planificación para imprevistos de manera de reaccionar ante una oposición hostil debe formar parte integrante de la preparación de la misión; las misiones que no tienen efectivos suficientes para resistirse a una agresión son una invitación abierta para que ocurra. En algunos contextos, la oposición a un acuerdo de paz no es una cuestión táctica sino fundamental. Hay que aprender la lección: los acuerdos de paz concertados por gobiernos o por rebeldes que perpetran o instigan abusos masivos de los derechos humanos no sirven para nada y no se pueden poner en práctica. Estos contextos no se prestan al mantenimiento de la paz basado en el consentimiento y lo que requieren es una acción concertada. **El Secretario General debería recomendar y el Consejo de Seguridad autorizar efectivos suficientes para disuadir y reprimir a las facciones hostiles.**

223. En la mayor parte de las situaciones de mantenimiento de la paz hay que desempeñar también funciones de policía y otras de orden público y el lento despliegue de los contingentes de policía ha malogrado sucesivas operaciones. **Las Naciones Unidas deberían tener un pequeño contingente de altos administradores y oficiales de policía (50 a 100) que pudieran hacer evaluaciones de las misiones y organizar el establecimiento de componentes de policía en operaciones de la paz y las Naciones Unidas deberían autorizar estos contingentes.**

B. La tarea más general de consolidación de la paz

224. El despliegue de medidas para imponer y mantener la paz puede ser esencial a los efectos de poner término a los conflictos, pero no es suficiente para la recuperación a largo plazo. Es indispensable prestar detenida atención al proceso a más largo plazo de consolidación de la paz en todas sus múltiples dimensiones; si no se invierte adecuadamente en la consolidación de la paz, mayores serán las posibilidades de que un país vuelva a precipitarse en un conflicto.

225. En el período que precede al estallido de la guerra civil y en la transición que le sigue, ni las Naciones Unidas ni la comunidad internacional en general, incluidas las instituciones financieras internacionales, están bien organizadas para prestar asistencia a los países que tratan de consolidar la paz. Cuando una operación de mantenimiento de la paz sale de un país, el Consejo de Seguridad deja de prestarle atención. Si bien el Consejo Económico y Social ha establecido varios comités especiales para casos concretos, los resultados han sido dispares e incluso quienes propician estos comités reconocen que no han logrado generar recursos esenciales para ayudar en transiciones que son frágiles. Lo que se necesita es un órgano intergubernamental único dedicado a la consolidación de la paz, facultado para ocuparse atentamente de los países en situación de riesgo y seguir la marcha de la situación allí, asegurar la acción concertada de donantes, organismos, programas e instituciones financieros y movilizar recursos financieros para una paz sostenible. En la Parte IV del presente documento nos referiremos a esta necesidad.

226. Igualmente, muchos elementos distintos del sistema de las Naciones Unidas y de la comunidad internacional en general participan de alguna forma en la consolidación de la paz sobre el terreno, pero trabajan con demasiada lentitud y sin coordinación suficiente. Una coordinación efectiva reviste importancia crucial. En el centro de esta labor deben encontrarse las autoridades nacionales, con el apoyo de una presencia internacional y una presencia de las Naciones Unidas coherentes. El establecimiento de sólidos mecanismos de coordinación sobre el terreno entre los donantes, con participación de gobiernos, donantes bilaterales, instituciones financieras internacionales y el coordinador de las Naciones Unidas (el representante especial del Secretario General o el coordinador residente) en representación de los fondos, programas y organismos de las Naciones Unidas, ha demostrado su utilidad para una efectiva consolidación de la paz. **Los representantes especiales deberían tener atribuciones y orientación para trabajar con quien corresponda a fin de establecer mecanismos de esa índole, así como los recursos para desempeñar eficazmente las funciones de coordinación, entre ellas la de cerciorarse de que la secuencia de las actividades de las Naciones Unidas y las evaluaciones que éstas efectúen sean compatibles con las prioridades del gobierno.**

227. Habida cuenta de que cabe prever que en muchas operaciones de paz faltarán recursos, la utilización eficiente de éstos cobra tanta más importancia. La desmovilización de los combatientes es el factor más importante que determina el éxito de las operaciones de paz. Sin ella, no es posible poner término a una guerra civil y son pocas las posibilidades de alcanzar otros objetivos críticos, como la democratización, la justicia y el desarrollo. Sin embargo, en muchos casos, quienes deciden el destino de los fondos no asignan prioridad a la desmovilización. Cuando se despliegan operaciones de paz hay que asignarles recursos para llevar a cabo la desmovilización y el desarme de los combatientes, que reviste prioridad para poder imponer la paz. Estas tareas deben estar incorporadas en el presupuesto de las operaciones de mantenimiento de la paz, bajo la autoridad del jefe de la misión. **El Consejo de Seguridad debería disponer que se financiaran programas de desarme y de desmovilización con cargo a los presupuestos prorrateados y la Asamblea General debería autorizar estos fondos.**

228. En todo caso, estos programas no serán eficaces si no se proporcionan recursos para fines de reinserción y rehabilitación. De no ponerse debidamente en práctica programas de esa índole habrá desempleo entre los jóvenes y se avivará la formación de pandillas delictivas y la violencia y, en última instancia, resurgirá el conflicto. **Habría que establecer un fondo permanente para la consolidación de la paz, de cuantía no inferior a 250 millones de dólares, que pueda utilizarse para financiar los gastos periódicos de un gobierno recién instalado, así como programas esenciales de los organismos en materia de rehabilitación y reinserción.**

229. La tarea central de la consolidación de la paz, además de implantar la seguridad, consiste en establecer instituciones públicas eficaces que, mediante negociaciones con la sociedad civil, puedan establecer un marco de consenso para gobernar en un Estado de derecho. Las inversiones de costo relativamente bajo en seguridad civil, mediante la reforma policial, judicial y de las instituciones de derecho, en formación de capacidad local para los derechos humanos y la reconciliación y en formación de capacidad local para la prestación de servicios por el sector público pueden a la larga ser muy provechosas para la consolidación de la paz. Habría que tener en cuenta lo que antecede en las normas de las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales y los donantes y habría que asignarle prioridad en la política y la financiación a largo plazo.

230. Para hacer frente a esta tarea, los representantes de las Naciones Unidas sobre el terreno (incluidos los jefes de las operaciones de mantenimiento de la paz), necesitan apoyo concreto respecto de los aspectos más generales de la estrategia para la consolidación de la paz, especialmente en el campo del Estado de derecho. El establecimiento de una oficina de apoyo para la consolidación de la paz (véase la Parte IV del presente documento) atendería esta necesidad.

XII. Protección de los civiles

231. En muchas guerras civiles los combatientes atacan con impunidad a civiles y personal de organizaciones de socorro. Más allá de la violencia directa, el número de muertes causadas por el hambre, la enfermedad y el colapso del sistema de salud pública superan con mucho a las causadas por balas y bombas. Millones más tienen que desplazarse dentro del país o a través de las fronteras. Los abusos de los derechos humanos y la violencia de género están a la orden del día.

232. Según el derecho internacional, la responsabilidad primordial de proteger a los civiles para que no sufran en la guerra recae sobre los beligerantes, sean o no Estados. El derecho internacional humanitario proporciona un mínimo de protección y normas mínimas aplicables a quienes son más vulnerables en situaciones de conflicto armado, entre ellos las mujeres, los niños y los refugiados, y es preciso respetarlo.

233. Todos los combatientes deben cumplir lo dispuesto en los Convenios de Ginebra. Todos los Estados Miembros deberían firmar y ratificar todos los tratados relativos a la protección de civiles, como la Convención sobre el Genocidio, los Convenios de Ginebra, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y todas las convenciones sobre los refugiados, y actuar de conformidad con lo dispuesto en ellos.

234. La asistencia humanitaria es un instrumento esencial para ayudar a los gobiernos a cumplir esta obligación. Su propósito fundamental consiste en proteger a las víctimas civiles, minimizar su sufrimiento y hacerlos sobrevivir al conflicto para que, cuando termine, puedan reconstruir su vida. El suministro de asistencia forma parte necesaria de esta labor. Los donantes deben financiar íntegramente y en forma equitativa las operaciones de asistencia y protección humanitaria.

235. El Secretario General, tomando en parte como base la labor realizada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la resuelta labor de promoción hecha por organizaciones no gubernamentales, ha preparado una plataforma de acción de diez puntos para la protección de los civiles en conflictos armados. Los Estados, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones internacionales deberían tener en cuenta esa plataforma en su acción para proteger a los civiles en conflictos armados.

236. Habría que prestar especial atención a la cuestión del acceso a los civiles, por lo general y a veces abiertamente denegado. El personal humanitario de las Naciones Unidas sobre el terreno y los representantes de misiones de mantenimiento de la paz y de misiones políticas de las Naciones Unidas deberían recibir capacitación adecuada y estar bien respaldados para negociar tal acceso. Esa labor exige también una mejor coordinación de las iniciativas bilaterales. Las Naciones Unidas pueden recurrir a misiones sobre el terreno y otras medidas diplomáticas para lograr un mayor acceso a los civiles y protegerlos mejor.

237. Las transgresiones particularmente atroces, como las que tienen lugar cuando grupos armados militarizan campamentos de refugiados, requieren una respuesta enfática de la comunidad internacional y del Consejo de Seguridad actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. El Secretario General, si bien ha reconocido que esa militarización es una amenaza a la paz y la seguridad, no ha establecido la capacidad necesaria ni demostrado voluntad para hacer frente al problema. **El Consejo de Seguridad debería aplicar cabalmente la resolución 1265 (1999), relativa a la protección de los civiles en los conflictos armados.**

238. Suscita particular inquietud la violencia sexual como arma en los conflictos. Habría que conferir a los componentes de derechos humanos de las operaciones de mantenimiento de la paz mandatos expresos y darles recursos suficientes para investigar y denunciar las transgresiones de derechos humanos contra la mujer. En la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad, relativa a la mujer, la paz y la seguridad, y en la evaluación conexa de los expertos independientes figuran importantes recomendaciones adicionales en cuanto a la protección de la mujer. **El Consejo de Seguridad, los organismos de las Naciones Unidas y los Estados Miembros deberían poner plenamente en práctica esas recomendaciones.**

La seguridad del personal de las Naciones Unidas

239. La capacidad de las Naciones Unidas para proteger a los civiles y ayudar a poner término a un conflicto guarda relación directa con la seguridad de su personal, que ha ido en descenso desde mediados de los años noventa. Las Naciones Unidas, para poder mantener una presencia y funcionar eficazmente y en condiciones de seguridad, necesitan cuatro cosas: la capacidad para desempeñar cabalmente las tareas que les han sido encomendadas; el derecho de que los Estados Miembros no se injeriran injustificadamente en las operaciones; el pleno respeto por el personal de las normas de imparcialidad de las Naciones Unidas y un servicio profesional de seguridad que tenga acceso a la evaluación de amenazas y a información confidencial y en poder de Estados Miembros. El Secretario General ha recomendado que se establezca un servicio de esa índole, encabezado por un director que le estará directamente subordinado. **Los Estados Miembros deberían apoyar y financiar plenamente la Dirección de Seguridad que se ha propuesto y asignar alta prioridad a la tarea de ayudar al Secretario General a poner en práctica para 2005 un nuevo sistema de seguridad del personal.**

Parte IV

Unas Naciones Unidas más eficaces para el siglo XXI

Resumen

Nunca se pensó en las Naciones Unidas como algo utópico sino como un sistema de seguridad colectiva que funcionara. La Carta de las Naciones Unidas confirió a los Estados más poderosos la condición de miembro permanente del Consejo de Seguridad y el veto. A cambio, se esperaba que utilizaran su poder en pro del bien común y promovieran y acataran el derecho internacional. Como dijo Harry Truman, a la sazón Presidente de los Estados Unidos, en su discurso ante la última sesión plenaria de la conferencia en que se estableció la Organización, “todos tenemos que reconocer, por poderosos que seamos, que debemos renunciar a hacer siempre lo que se nos antoje”.

Al plantearse la cuestión de la reforma de las Naciones Unidas, es tan importante hoy como lo era en 1945 llegar a un equilibrio entre el poder y los principios. Las recomendaciones que desestimen una realidad básica de poder estarán condenadas al fracaso o al olvido, pero las que simplemente consignen la distribución del poder sin más y no traten de promover los principios internacionales probablemente no han de contar con la amplia adhesión que se necesita para un cambio de conducta en el plano internacional.

Los cambios que se propongan deberían obedecer a necesidades del mundo real. Cambiar por cambiar significaría volver a caer en los eternos debates de reforma en el último decenio. El criterio definitorio es si el cambio propuesto ayuda o no a resolver el problema planteado por una amenaza virulenta.

Durante todo el curso de nuestros trabajos hemos tratado de determinar las deficiencias institucionales en la forma en que se reacciona actualmente a una amenaza. Las que se indican a continuación son las que hay que subsanar con mayor urgencia:

- La Asamblea General ha perdido vitalidad y muchas veces no centra eficazmente su atención en los problemas más apremiantes del momento.
- El Consejo de Seguridad tendrá que ser más proactivo en el futuro. Para ello, quienes más contribuyen a la Organización financiera, militar y diplomáticamente deben participar más en su proceso de adopción de decisiones y quienes participan en este proceso deben aportar más a la Organización. El Consejo de Seguridad, para hacer todo lo que esperamos de él, necesita mayor credibilidad, legitimidad y carácter representativo.
- Existe una importante laguna institucional en la labor de prestar asistencia a los países en situación difícil y a los que salen de un conflicto, a los que se suele prestar poca atención, impartir poca orientación normativa y aportar pocos recursos.
- El Consejo de Seguridad no ha aprovechado al máximo las posibles ventajas de la cooperación con organizaciones regionales y subregionales.
- Hay que establecer nuevos mecanismos institucionales para hacer frente a las amenazas económicas y sociales a la seguridad internacional.

- La Comisión de Derechos Humanos adolece de un déficit de legitimidad que arroja dudas sobre la reputación general de las Naciones Unidas.
- Se necesitaría una Secretaría más profesional, mejor organizada y con mucha mayor capacidad para la acción concertada.

Las reformas que proponemos no harán por sí mismas más eficaces a las Naciones Unidas. Las Naciones Unidas no estarán a la altura de las expectativas si los Estados Miembros no llegan a un acuerdo sobre los elementos de seguridad enunciados en el presente informe. Las instituciones no pueden ser más fuertes que la energía, los recursos y la atención que les dediquen los Estados Miembros y sus dirigentes.

XIII. La Asamblea General

240. La Asamblea General es, en primer lugar y primordialmente, un órgano universal que representa prácticamente a todos los Estados del mundo. Hay que aprovechar su legitimidad singular para hacernos avanzar hacia un consenso mundial sobre las cuestiones de política de mayor trascendencia contemporánea. Nunca se insistirá demasiado en la importancia de que haya cada año un debate general en que cada gobierno exprese su opinión, pues se trata de una oportunidad fundamental para tomar el pulso de la comunidad internacional. La Asamblea General constituye un foro de importancia singular para formar consenso. **Los miembros deberían aprovechar la oportunidad que ofrece la Cumbre para el examen de los objetivos del Milenio en 2005 a fin de formar un nuevo consenso sobre una seguridad colectiva más amplia y eficaz.**

241. Concentración y estructura son los elementos esenciales para reforzar el papel de la Asamblea General. Sus facultades normativas se pierden muchas veces en debates sobre minucias o sobre temas que han quedado a la zaga de lo que ocurre en el mundo de verdad. La incapacidad de cerrar definitivamente un tema redundante en desmedro de su importancia. Un programa estático e inmanejable causa debates repetitivos. Si bien algunas resoluciones, como la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y la Declaración del Milenio de 2000, revisten gran importancia, muchas otras son reiterativas, confusas e inaplicables y ello resta credibilidad a la Asamblea. En todo caso, los cambios de procedimiento, por detallados que sean, no han de hacer de la Asamblea un instrumento más eficaz de lo que es hoy; ello únicamente ocurrirá si sus miembros demuestran en forma sostenida que están decididos a dejar atrás la forma en que han actuado hasta ahora.

242. **Los Estados Miembros deberían redoblar sus esfuerzos para que la Asamblea General pudiera desempeñar su función de principal órgano deliberativo de las Naciones Unidas. Para ello es necesario reducir y conceptualizar mejor su programa, que debe reflejar los problemas contemporáneos a que hace frente la comunidad internacional. Mediante comisiones de menor tamaño y con un programa más preciso se podrían afinar y mejorar las resoluciones presentadas al pleno de la Asamblea.**

243. A nuestro juicio, la sociedad civil y las organizaciones internacionales pueden aportar útiles puntos de vista y conocimientos sobre cuestiones mundiales. **Hacemos nuestra la recomendación formulada en el informe del Grupo de personas eminentes encargado de examinar la relación entre las Naciones Unidas y la sociedad civil recientemente publicado (véase el documento A/58/817), de que la Asamblea General establezca un mecanismo mejor para que pueda haber relaciones sistemáticas con las organizaciones de la sociedad civil.**

XIV. El Consejo de Seguridad

244. Los fundadores de las Naciones Unidas confirieron al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial por el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. El Consejo de Seguridad fue diseñado de manera que el órgano mundial pudiera actuar en forma resuelta para prevenir y eliminar amenazas. Fue creado para ser un órgano responsable, no simplemente representativo, que pudiera pasar decididamente a la acción. Al conferir a los cinco miembros permanentes el derecho de veto también se esperaba que asumieran una carga adicional en la promoción de la seguridad mundial. En el Artículo 23 de la Carta de las Naciones Unidas se establecía que la composición del Consejo en general guardaba una relación expresa no sólo con el equilibrio geográfico sino también con la contribución al mantenimiento de la paz y la seguridad.

245. Desde que se estableció el Consejo, las amenazas y los desafíos a la paz y la seguridad internacionales han cambiado y también lo ha hecho la distribución del poder entre los miembros. Sin embargo, el Consejo de Seguridad ha reaccionado con lentitud. Las decisiones no pueden ser puestas en práctica exclusivamente por sus miembros, sino que requieren una amplia participación de otros Estados en los ámbitos militar, financiero y político. Las decisiones adoptadas y los mandatos encomendados muchas veces han carecido de los componentes esenciales de realismo, recursos suficientes y determinación política de llevarlos a cabo. El Secretario General muchas veces tiene que ir implorando que se cumplan decisiones del Consejo de Seguridad. Además, el hecho de que sean pocos los miembros de la Organización representados en el Consejo reduce el apoyo a las decisiones de éste.

246. Desde fines de la guerra fría la eficacia del Consejo ha aumentado y está también más dispuesto a actuar, pero no siempre lo ha hecho en forma equitativa ni lo ha hecho sistemática o eficazmente frente al genocidio u otras atrocidades y ello ha redundado en grave desmedro de su credibilidad. Las contribuciones financieras y militares que aportan a las Naciones Unidas algunos de los cinco miembros permanentes del Consejo son modestas en comparación con su condición especial y muchas veces los miembros no permanentes no han podido aportar la contribución necesaria a la labor de la Organización que preveía la Carta. Incluso sin necesidad de recurrir a un veto oficial, la posibilidad que tienen los cinco miembros permanentes de excluir del orden del día del Consejo de Seguridad cuestiones fundamentales de paz y seguridad ha reducido aún más la confianza en la labor de este órgano.

247. Sin embargo, la experiencia reciente ha demostrado también que el Consejo de Seguridad es el órgano de las Naciones Unidas más capaz de organizar una acción y reaccionar con rapidez ante nuevas amenazas.

248. Así, el problema en cualquier reforma consiste en hacer al Consejo de Seguridad a la vez más eficaz y más digno de crédito, y, lo que es más importante, hacer que esté en mejores condiciones para actuar ante una amenaza y más dispuesto a ello. Para estos efectos es necesario que quienes más contribuyen participen más en el proceso de adopción de decisiones en el Consejo; que quienes tienen atribuciones especiales en la adopción de decisiones aporten mayores contribuciones y que haya más consultas con quienes han de poner en práctica las decisiones del Consejo. Se necesita también un firme consenso sobre la índole de las amenazas del mundo de hoy, sobre las obligaciones que impone una seguridad colectiva más amplia, sobre la necesidad de prevenir y sobre cuándo y por qué el Consejo ha de autorizar el uso de la fuerza.

249. A nuestro juicio, las reformas del Consejo de Seguridad deberían cumplir los principios siguientes :

a) **En cumplimiento del Artículo 23 de la Carta de las Naciones Unidas deberían dar mayor participación en el proceso de adopción de decisiones a quienes más contribuyen a las Naciones Unidas desde el punto de vista financiero, militar o diplomático, especialmente en cuanto a las cuotas para el presupuesto prorrateado de las Naciones Unidas, la participación en operaciones de paz, las aportaciones a actividades voluntarias de las Naciones Unidas en materia de seguridad y desarrollo y a las actividades diplomáticas en apoyo de los objetivos y mandatos de las Naciones Unidas. El hecho de alcanzar la meta internacionalmente convenida de asignar el 0,7% del producto nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo o de avanzar considerablemente hacia esa meta debe considerarse un criterio importante en cuanto a la aportación;**

b) **El Consejo debe incorporar en el proceso de adopción de decisiones a países que sean más representativos de la composición general de la Organización, especialmente del mundo en desarrollo;**

c) **Las reformas no deberían redundar en desmedro de la eficacia del Consejo de Seguridad; y**

d) **Las reformas deberían hacer del Consejo un órgano más democrático y que rindiera mayor cuenta de su actuación.**

250. **El Grupo considera que en estos momentos es necesario tomar la decisión de ampliar el Consejo cumpliendo al mismo tiempo estos criterios. La presentación de dos opciones claramente definidas, llamadas modelos A y B, debería servir para aclarar, y tal vez resolver, un debate en el que se ha avanzado poco en los doce últimos años .**

251. **En los dos modelos, A y B, se distribuyen los puestos entre cuatro grandes regiones que denominamos respectivamente “África”, “Asia y el Pacífico”, “Europa” y “América”. Estas denominaciones nos parecen útiles para tomar y aplicar decisiones acerca de la composición del Consejo de Seguridad, pero no recomendamos cambiar la composición de los grupos regionales actuales para elecciones generales o para otros fines de las Naciones Unidas. Algunos miembros del Grupo, particularmente de países latinoamericanos, expresaron que preferían que la distribución de los puestos estuviese basada en los grupos regionales actuales.**

252. Según el modelo A habría seis nuevos puestos permanentes, no habría nuevos derechos de veto y habría tres nuevos puestos no permanentes de dos años de duración, divididos entre las grandes regiones según se indica a continuación:

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

253. Según el modelo B no habría nuevos puestos permanentes pero se crearía una nueva categoría de ocho puestos con un mandato renovable de cuatro años y un nuevo puesto no permanente con un mandato de dos años (no renovable), divididos entre las grandes regiones según se indica a continuación:

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

254. En los dos modelos, teniendo en cuenta el Artículo 23 de la Carta de las Naciones Unidas, un método para alentar a los Estados a contribuir más a la paz y la seguridad internacionales consistiría en que la Asamblea General, teniendo en cuenta las prácticas establecidas de consulta regional, eligiera a los miembros del Consejo de Seguridad dando preferencia en los puestos permanentes o de mayor duración a los Estados que se cuenten entre los tres primeros en la aportación de contribuciones financieras al presupuesto o dinario en la región a que pertenezcan o se cuenten entre los tres mayores contribuyentes voluntarios o contribuyentes de efectivos en su región a misiones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

255. La firme opinión del Grupo fue que ninguna modificación en la composición del Consejo de Seguridad debía considerarse permanente o inimpugnable en el futuro. Por lo tanto, habría que revisar la composición del Consejo de Seguridad en 2020 y, en ese contexto, revisar las contribuciones (definidas en el párrafo 249 *supra*) de los miembros permanentes y los no permanentes desde el punto de vista de la

eficacia del Consejo en la adopción de medidas colectivas para prevenir y eliminar amenazas nuevas o ya existentes a la paz y la seguridad internacionales.

256. En ninguno de los dos modelos se amplía el veto ni se modifican las atribuciones que tiene el Consejo de Seguridad según la Carta. Reconocemos que cabía al veto la importante función de dar seguridades a los miembros más poderosos de las Naciones Unidas de que sus intereses quedarían protegidos. No vemos forma práctica alguna de cambiar el veto que tienen algunos miembros. Sin embargo, en general la institución del veto es anacrónica, lo que no es adecuado para la institución en una era de democracia cada vez mayor e instaríamos a que únicamente se utilizara en cuestiones en que realmente estuviesen en juego intereses vitales. Pedimos también a los miembros permanentes que, a título individual, se comprometan a abstenerse de utilizar el veto en casos de genocidio y abusos en gran escala de los derechos humanos. **Recomendamos que en ninguna propuesta de reforma se prevea una ampliación del veto.**

257. **Proponemos que se instituya un sistema de “voto indicativo” en virtud del cual los miembros del Consejo de Seguridad podrían pedir una indicación pública de las posturas respecto de una decisión que se propusiera.** En este sistema los votos en contra no tendrían un efecto de veto ni el resultado final tendría fuerza alguna. La segunda votación oficial respecto de cualquier resolución tendría lugar con arreglo a los procedimientos vigentes en el Consejo. A nuestro juicio, ello haría que el veto se utilizara en forma más responsable.

258. En los últimos años y a título extraoficial se han introducido muchas mejoras en la transparencia y la rendición de cuentas en los procedimientos deliberativos y de adopción de decisiones del Consejo de Seguridad. Recordamos también al Consejo que, con arreglo al Artículo 44 de la Carta, los países que aportan contingentes tienen el derecho de ser plenamente consultados en relación con el despliegue de efectivos para operaciones establecidas por el Consejo. **Recomendamos que en el reglamento del Consejo se incorporen y formalicen procesos para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas .**

259. Numerosas delegaciones ante el Consejo de Seguridad no tienen acceso a asesoramiento militar profesional y, sin embargo, muchas veces tienen que adoptar decisiones con consecuencias militares de vasto alcance. Por lo tanto, recomendamos que el Asesor Militar del Secretario General y su personal inmediato estén disponibles para impartir, cuando lo pida el Consejo de Seguridad, asesoramiento técnico y profesional sobre opciones militares.

260. Observamos con satisfacción la mayor participación de la sociedad civil en la labor del Consejo de Seguridad.

XV. Comisión para la Consolidación de la Paz

261. Nuestro análisis ha puesto de manifiesto una laguna institucional básica: no hay un componente del sistema de las Naciones Unidas expresamente destinado a evitar el colapso de un Estado y que éste se precipite hacia la guerra ni para prestar asistencia en los países en su transición de la guerra a la paz. No cabe sorprenderse de que ello no se haya tenido en cuenta en la Carta de las Naciones Unidas ya que la labor de las Naciones Unidas en conflictos en gran medida internos es relativamente reciente. Sin embargo, en una era en que docenas de Estados están en situación difícil

o se recuperan de un conflicto existe una clara obligación internacional de ayudar a los Estados a incrementar su capacidad para desempeñar sus funciones soberanas en forma efectiva y responsable.

262. La función singular que cabe a las Naciones Unidas en esta materia dimana de su legitimidad internacional, la imparcialidad de su personal, su capacidad para atraer personal con una amplia comprensión cultural y con experiencia en una gran variedad de sistemas administrativos, incluso en el mundo en desarrollo, y su reciente experiencia en la organización de operaciones de administración de transición y autoridad de transición.

263. Debe ser prioritario para la Organización incrementar su capacidad para la consolidación de la paz en su sentido más amplio. Las Naciones Unidas tienen que estar en condiciones de actuar de manera coherente y eficaz en un proceso continuo que comienza en la alerta temprana, pasa por la acción preventiva y llega a la consolidación de la paz después del conflicto. **Recomendamos que el Consejo de Seguridad, actuando en virtud del Artículo 29 de la Carta de las Naciones Unidas y previa consulta con el Consejo Económico y Social, establezca una Comisión para la Consolidación de la Paz.**

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

265. Si bien habrá que establecer con precisión la composición y los procedimientos de la Comisión para la Consolidación de la Paz y a quien estará subordinada, se deberían tener en cuenta las directrices siguientes:

- a) **La Comisión para la Consolidación de la Paz debería tener un número razonablemente reducido de miembros;**
- b) **Debería reunirse en distintas configuraciones para examinar cuestiones generales de política y estrategias en cada país;**
- c) **Debería ser presidida durante por lo menos un año y tal vez más por un miembro aprobado por el Consejo de Seguridad;**
- d) **Además de representantes del Consejo de Seguridad, debería incluir representantes del Consejo Económico y Social;**
- e) **Habría que invitar a que asistieran representantes del país cuya situación se estuviese examinando;**
- f) **El Director Gerente del Fondo Monetario Internacional, el Presidente del Banco Mundial y, cuando procediera, los jefes de los bancos regionales de desarrollo deberían hacerse representar en las reuniones de la Comisión mediante altos funcionarios de categoría adecuada;**
- g) **Habría que invitar a participar en sus deliberaciones a representantes de los principales países donantes y, cuando procediera, de los principales países que aportan contingentes;**

h) **Habría que invitar a participar en sus deliberaciones a representantes de organizaciones regionales y subregionales cuando éstas tuvieran participación activa en el país de que se tratase.**

Oficina de Apoyo para la Consolidación de la Paz

266. **Habría que establecer en la Secretaría una Oficina de Apoyo para la Consolidación de la Paz a fin de que proporcionase a la Comisión apoyo de secretaría adecuado y de asegurar que el Secretario General pueda integrar estrategias y normas para el mantenimiento de la paz en todo el sistema, establecer prácticas recomendadas y proporcionar un apoyo cohesivo para las operaciones sobre el terreno.**

267. La Oficina debería constar de unos veinte o más funcionarios procedentes de distintas entidades del sistema de las Naciones Unidas y con gran experiencia en operaciones y estrategia de consolidación de la paz. La Oficina, además de prestar apoyo al Secretario General y a la Comisión para la Consolidación de la Paz, también podría, previa solicitud, impartir asistencia y asesoramiento a los jefes de operaciones de paz, coordinadores residentes de las Naciones Unidas o gobiernos a los efectos, por ejemplo, de formular estrategias para mecanismos políticos de transición o establecer nuevas instituciones estatales. La Oficina debería presentar dos veces al año a la Comisión para la Consolidación de la Paz análisis de alerta temprana que le sirvieran para organizar sus trabajos.

268. La Oficina de Apoyo para la Consolidación de la Paz debería además confeccionar listas de expertos nacionales e internacionales, particularmente con experiencia en situaciones posteriores a conflictos.

269. La Oficina debería tener una junta consultiva interinstitucional, dirigida por el Presidente del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que asegurara que la Oficina cooperara efectivamente con otros elementos del sistema que prestan apoyo en la materia.

XVI. Las organizaciones regionales

270. El Consejo de Seguridad quedará en mejores condiciones de actuar en forma más proactiva para prevenir amenazas y reaccionar ante ellas si se utilizan las disposiciones del Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas en forma más cabal y productiva que hasta ahora.

271. Desde que se fundaron las Naciones Unidas se ha establecido un número considerable de agrupaciones regionales y subregionales. Algunas de ellas han aportado importantes contribuciones a la estabilidad y prosperidad de sus miembros y algunas han comenzado a hacer frente en forma directa a amenazas a la paz y la seguridad internacionales. Creemos que las Naciones Unidas deberían alentar el establecimiento de agrupaciones de esa índole, especialmente en partes sumamente vulnerables del mundo en que no existen actualmente organizaciones de seguridad eficaces.

272. La experiencia reciente ha demostrado que las organizaciones regionales pueden constituir parte esencial del sistema multilateral. Su labor no tiene por qué ser incompatible con la de las Naciones Unidas ni tienen que absolver a las Naciones Unidas

de su responsabilidad primordial por la paz y la seguridad. La clave consiste en organizar la acción regional en el marco de la Carta y de los propósitos de las Naciones Unidas y en asegurarse de que las Naciones Unidas y cualquier organización regional con que colaboren trabajen en forma más integrada que hasta ahora. Los requisitos para ello son los siguientes:

a) **En todos los casos habría que recabar autorización del Consejo de Seguridad para operaciones regionales de paz**, reconociendo que en algunas situaciones urgentes tal vez haya que hacerlo una vez comenzadas las operaciones;

b) **La consulta y la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales deberían ampliarse y podrían formalizarse en un acuerdo que se refiriera a cuestiones tales como reuniones de los jefes de las organizaciones, intercambio de información más frecuente y alerta temprana, capacitación conjunta al personal civil y militar e intercambio de personal en operaciones de paz;**

c) **En el caso de las organizaciones regionales y subregionales de África, los países donantes deberían comprometerse a prestar apoyo sostenido para la formación de capacidad en un proceso de diez años de duración y dentro del marco estratégico de la Unión Africana;**

d) **Las organizaciones regionales con capacidad en materia de prevención de conflictos o mantenimiento de la paz deberían incorporarla en el marco del sistema de dispositivos de reserva de las Naciones Unidas ;**

e) **Los Estados Miembros deberían convenir en permitir que las Naciones Unidas proporcionaran a las operaciones regionales equipo de propiedad de las Naciones Unidas según las necesidades;**

f) **Habría que modificar las normas relativas a los presupuestos de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz a fin de dar a éstas la posibilidad de financiar con cargo a contribuciones prorrateadas según el caso operaciones regionales autorizadas por el Consejo de Seguridad.**

273. En los últimos años, alianzas tales como la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (que habitualmente no se han considerado organizaciones regionales en el sentido del Capítulo VIII de la Carta pero tienen algunas características similares) han realizado operaciones de mantenimiento de la paz fuera de las regiones de su competencia. Ello nos parece bien mientras las operaciones estén autorizadas por el Consejo de Seguridad y se rinda cuentas de ellas al Consejo de Seguridad. También podría caber a la Organización del Tratado del Atlántico del Norte una constructiva función de asistencia para adiestrar y equipar a Estados y organizaciones regionales con menores recursos.

XVII. El Consejo Económico y Social

274. Los autores de la Carta de las Naciones Unidas entendían que la paz y la seguridad eran inseparables del desarrollo económico. El problema institucional a que hacemos frente tiene dos caras: en primer lugar, hace mucho tiempo que la adopción de decisiones sobre cuestiones económicas internacionales, particularmente en los campos de la financiación y el comercio, ha salido del ámbito de las Naciones Unidas y no ha de volver por mucha reforma institucional que se introduzca y, en segundo

lugar, la Carta autorizaba la creación de organismos especializados independientes de los órganos principales de las Naciones Unidas, con lo que el Consejo Económico y Social quedaba reducido a una función de coordinación. La fragmentación de los fondos, los programas y los organismos de las Naciones Unidas hacen de la coordinación una tarea difícil en las mejores circunstancias. Sin embargo, no sería realista tratar de que el Consejo Económico y Social se convirtiera en el centro del proceso de adopción de decisiones sobre cuestiones de comercio y finanzas en el mundo ni dirigiera los programas de los organismos especializados o las instituciones financieras internacionales.

275. Sin embargo, las Naciones Unidas tienen posibles ventajas en cuestiones de desarrollo económico y social. En primer lugar, son el único lugar en que se pueden tratar de resolver simultáneamente a nivel mundial cuestiones de paz, seguridad y desarrollo. En segundo lugar, tienen un poder de convocatoria sin parangón, sobre la base del cual la Asamblea General y las grandes conferencias y reuniones en la cumbre celebradas en los tres últimos decenios han generado consenso en torno a objetivos internacionalmente aceptados, especialmente en el campo social. En tercer lugar, la comunidad apoya sus objetivos y pueden así movilizar a la opinión pública en su favor. **Hay tres estrategias que pueden servir para que el Consejo Económico y Social cobra mayor pertinencia y aporte una mayor contribución a la seguridad colectiva aprovechando las ventajas comparativas de las Naciones Unidas.**

276. **En primer lugar, el Consejo Económico y Social puede impartir orientación normativa y analítica** en tiempos de gran debate sobre las causas de las muchas amenazas a que hacemos frente y las relaciones entre ellas. Para esos efectos:

a) **Recomendamos que el Consejo Económico y Social establezca un comité sobre los aspectos económicos y sociales de las amenazas contra la seguridad** y utilice sus atribuciones para encomendar investigaciones y lograr una mejor comprensión acerca de las amenazas económicas y sociales a la paz y de los aspectos económicos y sociales de otras amenazas tales como el terrorismo y la delincuencia organizada;

b) Observamos con satisfacción que últimamente ha mejorado el intercambio de información entre el Consejo Económico y Social y el Consejo de Seguridad mediante, por ejemplo, reuniones periódicas de sus presidentes y alentamos a ambos órganos a que den carácter periódico a esos intercambios.

277. **En segundo lugar, el Consejo Económico y Social puede servir de foro en que se compare de manera abierta y transparente la contribución de los Estados a la consecución de objetivos clave de desarrollo.**

278. **En tercer lugar, puede servir de foro habitual para hacer participar a la comunidad de desarrollo al más alto nivel, transformándose en la práctica en un “foro sobre cooperación para el desarrollo”.** Para esos efectos:

a) **Habría que adoptar un nuevo planteamiento respecto del programa del Consejo Económico y Social reemplazando la actual predominancia de cuestiones administrativas y de coordinación de programas por uno más preciso que gire en torno a los principales temas de la Declaración del Milenio;**

b) **Habría que establecer un pequeño comité ejecutivo, integrado por miembros de cada uno de los grupos regionales, a fin de impartir orientación y dirección a su labor y a su interacción con los principales órganos, organismos y programas;**

c) **Habría que aprovechar las reuniones anuales entre el Consejo Económico y Social y las instituciones de Bretton Woods para alentar la acción colectiva en apoyo de los objetivos de desarrollo del Milenio y el Consenso de Monterrey;**

d) **El Consejo Económico y Social, con aportaciones de su secretaría y del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, debería tratar de impartir orientación sobre cooperación para el desarrollo a los órganos rectores de los fondos, programas y organismos de las Naciones Unidas;**

e) **El Consejo Económico y Social debería apoyar resueltamente la labor del Secretario General y del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo a fin de hacer más coherente la acción de las Naciones Unidas sobre el terreno y la coordinación con las instituciones de Bretton Woods y los donantes bilaterales.**

279. Creemos que ha llegado el momento de reconsiderar las modalidades y el volumen de la financiación para los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas. Recientemente se han estudiado nuevas iniciativas a este respecto que merecen especial atención de la comunidad internacional.

Lograr coherencia normativa

280. Si bien las estrategias que anteceden son importantes para que el Consejo Económico y Social funcione mejor, somos conscientes de que la evolución histórica de la gestión del sistema multilateral ha limitado la capacidad del Consejo para ejercer influencia en la política internacional sobre comercio, finanzas e inversión. Subsiste la necesidad de un órgano que congregue a los países clave, desarrollados y en desarrollo, para examinar la concatenación esencial entre comercio, finanzas, medio ambiente, pandemias y desarrollo económico y social. Ese órgano, para ser eficaz, debe funcionar a nivel de autoridades nacionales.

281. Si bien las reuniones anuales del Grupo de los Ocho a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno tienen algunas de las características que se requieren para dar mayor coherencia e impulso a las políticas necesarias, sería útil que hubiese un foro más amplio que congregara a autoridades de los principales países desarrollados y en desarrollo. Una solución podría consistir en convertir en un grupo de líderes el Grupo de los Veinte, integrado por Ministros de Hacienda, en el que actualmente participan Estados que en su conjunto comprenden el 80% de la población mundial y el 90% de la actividad económica en el mundo y al que asisten regularmente el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio y la Unión Europea. Recomendamos que asistan a esas reuniones el Secretario General de las Naciones Unidas y el Presidente del Consejo Económico y Social a fin de asegurar un sólido apoyo a los programas y las iniciativas de las Naciones Unidas.

XVIII. La Comisión de Derechos Humanos

282. Uno de los cometidos centrales de las Naciones Unidas, reafirmado en la Declaración del Milenio, es proteger los derechos humanos. Se han encomendado a la Comisión de Derechos Humanos las funciones de promover el respeto de estos derechos en todo el mundo, promover la cooperación internacional en la materia, ac-

tuar en caso de transgresiones en un país y ayudar a los países a formar capacidad en materia de derechos humanos.

283. En los últimos años, una menor credibilidad y un menor profesionalismo han redundado en desmedro de la capacidad de la Comisión para desempeñar estas funciones. No es posible que Estados que carecen de un compromiso demostrado con la promoción y la protección de los derechos humanos procedan a establecer normas para afianzarlos. Nos preocupa observar que en los últimos años ha habido Estados que se han hecho partes en la Comisión no para afianzar los derechos humanos sino para protegerse contra críticas o para criticar a otros. La Comisión no puede ser creíble si se considera que aplica dos medidas distintas cuando se trata de cuestiones de derechos humanos.

284. Por lo tanto, es necesario reformar este órgano para que el sistema de las Naciones Unidas funcione eficazmente y cumpla mejor su mandato y sus tareas. Apoyamos las recientes gestiones realizadas por el Secretario General y el Alto Comisionado para los Derechos Humanos a fin de que estos derechos queden integrados en toda la labor de las Naciones Unidas y para respaldar el establecimiento de sólidas instituciones nacionales en la materia, especialmente en países que salen de situaciones de conflicto y en la lucha contra el terrorismo. Los Estados Miembros deben prestar su pleno apoyo al Secretario General y al Alto Comisionado en esta labor.

285. En muchos aspectos, la cuestión más delicada y difícil en relación con la Comisión de Derechos Humanos es la de su composición. En los últimos años, la cuestión de qué Estados son elegidos miembros de la Comisión se ha convertido en fuente de gran tensión internacional, lo que no surte efectos positivos para los derechos humanos y en cambio repercute negativamente en la labor de la Comisión. Con propuestas relativas a los criterios para la condición de miembro de la Comisión no habrá mayores posibilidades de cambiar esta dinámica y se corre de hecho el riesgo de politizar aún más la cuestión. Por ello, en cambio, **recomendamos que se amplíe la composición de la Comisión de Derechos Humanos para que sea universal**. De esta manera se destacaría que todos los miembros están comprometidos en virtud de la Carta con la promoción de los derechos humanos y tal vez se podría volver a centrar la atención en cuestiones sustantivas en lugar de en quién las debate y quién vota.

286. En la primera mitad de su existencia la Comisión estaba integrada por jefes de delegación que eran personalidades eminentes en el campo de los derechos humanos y tenían los antecedentes profesionales y la experiencia necesaria en la materia. Esa práctica luego desapareció. Creemos que habría que restablecerla y proponemos que **todos los miembros de la Comisión de Derechos Humanos designen jefes de delegación a personas eminentes y con experiencia en el campo de los derechos humanos**.

287. Proponemos además que **un consejo o grupo asesor apoye a la Comisión de Derechos Humanos en su labor**. Este grupo o consejo constaría de unos quince expertos independientes (tres por región, por ejemplo) designados en razón de su experiencia por un período de tres años renovable una vez. Serían designados por la Comisión previa propuesta conjunta del Secretario General y el Alto Comisionado. El consejo o grupo, además de asesorar sobre cuestiones propias de un país, podría también asesorar acerca de la racionalización de algunos de los mandatos temáticos y ejercer por sí mismo algunos de los mandatos actuales que se refieren a la investigación, la labor normativa y las definiciones.

288. **Recomendamos que se pida al Alto Comisionado que prepare un informe anual sobre la situación de los derechos humanos en todo el mundo.** El informe, que podría servir de base luego para un completo debate en la Comisión, debería estar dedicado al ejercicio de todos los derechos humanos en todos los países, sobre la base de información dimanada de la labor de órganos creados en virtud de tratados, mecanismos especiales y otras fuentes que el Alto Comisionado considere apropiadas.

289. El Consejo de Seguridad debería asimismo dar una participación más activa al Alto Comisionado en sus deliberaciones, incluidas las que se refieren a mandatos para operaciones de paz. Observamos también con satisfacción que el Consejo de Seguridad viene invitando con cada vez mayor frecuencia al Alto Comisionado a que le informe de la situación en determinados países. Creemos que ello debería ser la regla general y que **el Consejo de Seguridad y la Comisión para la Consolidación de la Paz deberían pedir al Alto Comisionado que les informara periódicamente acerca del cumplimiento de las disposiciones relativas a los derechos humanos de las resoluciones del Consejo de Seguridad, a fin de proceder a su seguimiento de manera precisa y eficaz.**

290. También hay que hacer más con respecto a la situación de los fondos para la Oficina del Alto Comisionado. Existe para nosotros una clara contradicción entre la asignación del 2% del presupuesto ordinario para esta Oficina y la obligación enunciada por la Carta de las Naciones Unidas de que la promoción y protección de los derechos humanos constituya uno de los principales objetivos de la Organización. También es necesario rectificar la situación actual, en que hay pocos fondos disponibles para formar capacidad en materia de derechos humanos. Los Estados Miembros deberían examinar detenidamente la cuestión de la insuficiente financiación de esta Oficina y sus actividades.

291. A más largo plazo, los Estados Miembros deberían considerar la posibilidad de convertir la Comisión en un “Consejo de Derechos Humanos” que no estuviera subordinado al Consejo Económico y Social sino que fuera un órgano creado en virtud de la Carta y tuviera la misma categoría que éste y el Consejo de Seguridad, dejando de manifiesto en el proceso la importancia que se atribuye en el preámbulo de la Carta a los derechos humanos, junto con las cuestiones económicas y de seguridad.

XIX. La Secretaría

292. Un Secretario General con sólidas atribuciones y que encabece una Secretaría más profesional y mejor organizada constituye un componente esencial de cualquier sistema eficaz de seguridad colectiva en el siglo XXI.

A. Dar mayor respaldo al Secretario General

293. El establecimiento en 1996 del puesto de Vicesecretario General sirvió para dar mucha más coherencia a la labor de las Naciones Unidas en los campos económico, social y de desarrollo y en cuestiones de reforma administrativa. Habida cuenta del enorme aumento que ha tenido el volumen de trabajo del Secretario General en el ámbito de la paz y la seguridad en los años noventa, el establecimiento de un segundo puesto de Vicesecretario General para cuestiones de paz y seguridad asegura-

ría que la labor del Secretario General en este campo estuviese igualmente bien respaldada. **Para ayudar al Secretario General habría que establecer un puesto adicional de Vicesecretario General, encargado de cuestiones de paz y seguridad.**

294. Mientras uno de los Vicesecretarios Generales se dedicaría a la labor de las Naciones Unidas relativa al desarrollo económico y social, el segundo y su personal prestarían asistencia al Secretario General en la tarea de supervisar sistemáticamente la labor del sistema de las Naciones Unidas en el campo de la paz y la seguridad con el objetivo de formular estrategias integradas y asegurar una acción concertada. No se trataría de una oficina operativa ni tampoco duplicaría funciones burocráticas existentes, sino que las racionalizaría y haría más eficaces. La Oficina, con aportaciones de los diversos departamentos y organismos, prepararía informes de alerta temprana y posibles estrategias para que el Secretario General tomase una decisión. Debería estar compuesta de unos quince funcionarios del cuadro orgánico capacitados para desempeñar funciones de análisis estratégico, planificación y coordinación. Asimismo, debería aportar al Secretario General nueva pericia para superar amenazas nuevas como, por ejemplo, el asesoramiento científico necesario para hacer frente a cuestiones de seguridad biológica y ambiental.

B. Una Secretaría competente y profesional

295. La tarea de poner en práctica las decisiones de los Estados Miembros y de proporcionarles análisis y asesoramiento oportunos recae no solamente sobre el Secretario General sino también sobre la Secretaría en su conjunto. Las Naciones Unidas, para ser eficaces, necesitan una Secretaría profesional y con capacitación adecuada cuyas aptitudes y experiencia estén a la altura de las funciones que tiene que desempeñar. En los quince últimos años se ha registrado un gran aumento de la labor relativa a la prevención de conflictos, al mantenimiento de la paz, a la negociación y puesta en práctica de acuerdos de paz y a la consolidación de la paz. Sin embargo, a pesar de las mayores exigencias desde que terminó la guerra fría, el número total de funcionarios de la Secretaría ha disminuido desde 1990 y únicamente un 6% del personal de la Secretaría se ocupa de toda la variedad de cuestiones que incluyen mediación, organización y gestión de operaciones de mantenimiento de la paz, apoyo al Consejo de Seguridad, desarme, apoyo para la celebración de elecciones y sanciones. Muchos de los funcionarios que trabajan en la Sede no tienen formación ni experiencia sobre el terreno y las normas vigentes hacen difícil que las adquieran. Además, prácticamente no se dispone de pericia para hacer frente a muchas de las amenazas nuevas o incipientes a que se hace referencia en el presente informe.

296. Habría que proporcionar al Secretario General los recursos que necesita para desempeñar debidamente su cargo y la autoridad para administrar a su personal y otros recursos según considere mejor. Para atender a las necesidades indicadas en el presente informe, recomendamos que:

- a) **Los Estados Miembros reafirmen su compromiso con los Artículos 100 y 101 de la Carta de las Naciones Unidas;**
- b) **Los Estados Miembros examinen la relación entre la Asamblea General y la Secretaría con el objetivo de dar una flexibilidad considerablemente mayor al Secretario General en la administración de su personal, con sujeción siempre a la obligación de rendir cuentas a la Asamblea;**

c) **Habría que poner en práctica cabalmente y sin más dilación las propuestas de reforma formulada por el Secretario General en 1997 y 2002 en relación con los recursos humanos;**

d) **Habría que proceder por una sola vez a la revisión y la sustitución de personal, incluso mediante la jubilación anticipada, a fin de asegurarse de que la Secretaría tenga la dotación adecuada para desempeñar las tareas que le incumben, con inclusión de la mediación y el apoyo a la consolidación de la paz y el apoyo a la oficina del Vicesecretario General para Cuestiones de Paz y Seguridad. Los Estados Miembros deberían financiar este proceso de sustitución como inversión a largo plazo con una buena relación costo-eficacia;**

e) **Habría que autorizar de inmediato la creación por el Secretario General de 60 puestos, menos del 1% del total en la Secretaría, para los efectos de aumentar la capacidad de la Secretaría según lo propuesto en el presente informe.**

XX. La Carta de las Naciones Unidas

297. Nuestras recomendaciones relativas a la reforma del Consejo de Seguridad harán necesario modificar el Artículo 23 de la Carta de las Naciones Unidas. Sugerimos además las siguientes modificaciones a la Carta, de alcance reducido.

298. **Los Artículos 53 y 107 (referencias a los Estados enemigos) están obsoletos y habría que revisarlos.** Las revisiones deberán estar redactadas adecuadamente para que no se redunde retroactivamente en desmedro de las disposiciones jurídicas de estos artículos. La Carta debería consignar las esperanzas y aspiraciones de hoy y no los temores de 1945.

299. **Habría que suprimir el Capítulo XIII (“El Consejo de Administración Fiduciaria”).** El Consejo de Administración Fiduciaria desempeñó una importante tarea al ayudar al mundo a salir de la era del colonialismo y dirigir muchos casos de descolonización que terminaron bien. Las Naciones Unidas deben volver la espalda a cualquier intento de regresar a la mentalidad de colonialismo y a sus formas.

300. **Habría que suprimir el Artículo 47 (“El Comité de Estado Mayor”) y todas las referencias a este órgano que aparecen en los Artículos 26, 45 y 46.** Ya no procede que los Jefes de Estado Mayor de los cinco miembros permanentes desempeñen la función que les fue confiada en 1945. Ya hemos mencionado en el párrafo 258 la necesidad de que el Consejo de Seguridad cuente con mejor asesoramiento militar.

301. En todo caso, creemos que la Carta en su conjunto sigue constituyendo una sólida base de política y de derecho para la organización de la seguridad colectiva y permite al Consejo de Seguridad reaccionar ante las amenazas a la paz y la seguridad internacionales, tanto las antiguas como las nuevas, de manera oportuna y eficaz. La Carta fue también clarividente al reconocer que la paz y la seguridad internacionales dependen del desarrollo económico y social.

302. **Todos los Estados Miembros deben reafirmar su dedicación a los propósitos y principios de la Carta y ponerlos en práctica en forma resuelta aunando la voluntad política y los recursos necesarios. Un liderazgo empeñado en esa tarea a nivel nacional e internacional es la única forma de generar una efectiva seguridad colectiva para el siglo XXI y forjar un futuro que sea a la vez sostenible y seguro.**

Anexo I

Resumen de las recomendaciones

Nota: El número entre paréntesis que aparece después de cada recomendación resumida se refiere al párrafo de la parte principal del informe que contiene el texto completo de la recomendación.

Índice

	<i>Recomendaciones</i>	<i>Página</i>
Parte II		
La seguridad colectiva y el desafío de la prevención		
La pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental.	1-11	88
Los conflictos entre Estados y los conflictos internos.	12-20	89
Armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas.	21-37	90
Terrorismo	38-44	92
La delincuencia organizada transnacional	45-49	93
El papel de las sanciones	50-52	94
Parte III		
La seguridad colectiva y el uso de la fuerza		
El uso de la fuerza: normas y directrices	53-57	95
Capacidad para imponer y mantener la paz	58-62	96
Consolidación de la paz después del conflicto	63-65	96
Protección de los civiles	66-69	97
Parte IV		
Unas Naciones Unidas más eficaces para el siglo XXI		
La Asamblea General.	70-72	97
El Consejo de Seguridad	73-81	97
Comisión para la Consolidación de la Paz.	82-85	99
Las organizaciones regionales.	86	100
El Consejo Económico y Social	87-89	100
La Comisión de Derechos Humanos.	90-94	101
La Secretaría	95-96	102
La Carta de las Naciones Unidas	97-101	102

Parte II

La seguridad colectiva y el desafío de la prevención

La pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental

1. Todos los Estados deberían reafirmar su compromiso con los objetivos de erradicar la pobreza, lograr un desarrollo económico sostenido y promover un desarrollo sostenible. (59)
2. Los muchos países donantes que actualmente no alcanzan la meta de las Naciones Unidas de destinar el 0,7% de su producto nacional bruto (PNB) a la asistencia oficial para el desarrollo deberían fijar un calendario para hacerlo. (60)
3. Los miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) deberían tratar de concluir la ronda de Doha de negociaciones comerciales multilaterales para el desarrollo a más tardar en 2006. (62)
4. Los gobiernos acreedores y las instituciones financieras internacionales deberían ofrecer a los países pobres muy endeudados un mayor alivio de la deuda, una reprogramación de los vencimientos y un mayor acceso a los mercados mundiales. (63)
5. Si bien los recursos internacionales dedicados a la lucha contra el VIH/SIDA han aumentado de alrededor de 250 millones de dólares en 1996 a unos 2.800 millones de dólares en 2002, se necesitan más de 10.000 millones de dólares anuales para contener la pandemia. (64)
6. Los dirigentes de los países afectados por el VIH/SIDA deberían movilizar recursos, comprometer fondos y lograr la participación de la sociedad civil y el sector privado en la lucha contra la enfermedad. (65)
7. El Consejo de Seguridad, en estrecha cooperación con el ONUSIDA, debería celebrar una segunda sesión extraordinaria sobre el VIH/SIDA como amenaza a la paz y la seguridad internacionales, a fin de estudiar los futuros efectos del VIH/SIDA en los Estados y las sociedades, impulsar la investigación del problema, y determinar los pasos críticos que se han de tomar con miras a elaborar una estrategia a largo plazo para reducir la amenaza. (67)
8. Los donantes internacionales, en asociación con las autoridades nacionales y las organizaciones locales de la sociedad civil, deberían emprender una importante iniciativa mundial para reconstruir los sistemas locales y nacionales de salud pública en todo el mundo en desarrollo. (68)
9. Los miembros de la Asamblea Mundial de la Salud deberían proporcionar más recursos a la Red Mundial de Alerta y Respuesta ante Brotes Epidémicos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), a fin de mejorar su capacidad para hacer frente a posibles brotes de enfermedad. (69)
10. Los Estados deberían proporcionar incentivos para seguir desarrollando las fuentes de energía renovable y comenzar a eliminar los subsidios nocivos para el medio ambiente, especialmente los relacionados con el uso y la extracción de combustibles fósiles. (71)

11. Exhortamos a los Estados Miembros a que reflexionen sobre la brecha entre el potencial del Protocolo de Kyoto y sus logros reales, reanuden su participación en las iniciativas para abordar el problema del calentamiento atmosférico y emprendan nuevas negociaciones con miras a elaborar una nueva estrategia a largo plazo para reducir el calentamiento atmosférico más allá de los plazos del Protocolo. (72)

Los conflictos entre Estados y los conflictos internos

12. El Consejo de Seguridad debería estar dispuesto a hacer uso de la facultad que le confiere el Estatuto de Roma de remitir a la Corte Penal Internacional casos de presuntos crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. (90)

13. Las Naciones Unidas, en cooperación con las autoridades nacionales, las instituciones financieras internacionales, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, deberían elaborar normas para la ordenación de los recursos naturales de los países que salen de situaciones de conflicto o que corren peligro de conflicto. (92)

14. Las Naciones Unidas deberían aprovechar la experiencia de las organizaciones regionales en el establecimiento de estructuras para proteger los derechos de las minorías y para proteger de un derrocamiento inconstitucional a los gobiernos elegidos democráticamente. (94)

15. Los Estados Miembros deberían acelerar y concluir las negociaciones para la concertación de acuerdos jurídicamente vinculantes sobre la marcación y localización, así como la intermediación y la transferencia, de armas pequeñas y armas ligeras. (96)

16. Todos los Estados Miembros deberían presentar información completa y correcta sobre todos los elementos del Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas y se debería pedir al Secretario General que informara anualmente a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad de cualesquiera deficiencias en la presentación de información. (97)

17. Se debería establecer un mecanismo para capacitar e informar a los nuevos o posibles representantes especiales del Secretario General y otros mediadores de las Naciones Unidas. (101)

18. Se deberían proporcionar más recursos al Departamento de Asuntos Políticos y se debería reestructurar el Departamento para que pudiera prestar un apoyo más coherente y profesional a las actividades de mediación. (102)

19. Si bien los detalles de dicha reestructuración deberían quedar librados al criterio del Secretario General, habría que tener en cuenta las siguientes necesidades de las Naciones Unidas:

a) Una capacidad de apoyo a la mediación orientada hacia el terreno y de dedicación exclusiva, compuesta de un pequeño equipo de profesionales con la experiencia directa y los conocimientos especializados pertinentes, que estaría a disposición de todos los mediadores de las Naciones Unidas;

b) Competencia en cuestiones temáticas que se plantean una y otra vez en las negociaciones de paz, como la determinación de la secuencia de las etapas de aplicación, la elaboración de los mecanismos de vigilancia, la determinación de la secuencia de los arreglos de transición y la preparación de los mecanismos de reconciliación nacional;

c) Una mayor comunicación con mediadores nacionales, organizaciones regionales y organizaciones no gubernamentales que se ocupan de la solución de conflictos;

d) Una mayor consulta de voces importantes de la sociedad civil, especialmente la mujer, a las que a menudo no se presta atención durante las negociaciones, y su mayor participación en el proceso de paz. (103)

20. Los dirigentes nacionales y las partes en conflicto deberían utilizar en forma constructiva la opción del despliegue preventivo de fuerzas de mantenimiento de la paz. (104)

Armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas

21. Los Estados poseedores de armas nucleares deberían tomar varias medidas para dar un nuevo impulso al proceso de desarme:

a) Deberían cumplir los compromisos que asumieron en virtud del artículo VI del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares y estar dispuestos a tomar medidas concretas para dar cumplimiento a esos compromisos;

b) Deberían reafirmar sus compromisos anteriores de no usar armas nucleares contra Estados no poseedores de armas nucleares. (120)

22. Los Estados Unidos y la Federación de Rusia, los demás Estados poseedores de armas nucleares y los Estados que no son partes en el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares deberían comprometerse a adoptar medidas prácticas para reducir el riesgo de una guerra nuclear accidental, incluido un plan de desactivación progresiva de sus armas nucleares estratégicas, según procediera. (121)

23. El Consejo de Seguridad debería prometer explícitamente que tomará medidas colectivas en caso de ataque nuclear o amenaza de tal ataque contra un Estado no poseedor de armas nucleares. (122)

24. Las negociaciones para resolver los conflictos regionales deberían incluir medidas de desarme y fomento de la confianza. (123)

25. Los Estados que no son partes en el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares deberían comprometerse a la no proliferación y el desarme y demostrar ese compromiso ratificando el Tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares y apoyando las negociaciones para la concertación de un tratado por el que se prohíba la producción de material fisionable, ambos abiertos a la participación de Estados tanto poseedores como no poseedores de armas nucleares. Recomendamos que, como parte de las iniciativas de paz en el Oriente Medio y en Asia meridional, se inicien negociaciones de desarme nuclear que podrían llevar al establecimiento de zonas libres de armas nucleares en esas regiones, similares a las que se han establecido para América Latina y el Caribe, África, el Pacífico Sur y Asia sudoriental. (124)

26. Todos los Estados poseedores de armas químicas deberían agilizar las medidas para lograr la destrucción programada de todas las existencias de armas químicas para 2012, el plazo acordado para ello. (125)

27. Los Estados partes en la Convención sobre las armas biológicas y tóxicas deberían reanudar sin demora las negociaciones sobre un protocolo de verificación digno de crédito, recabando la participación activa de la industria de la biotecnología. (126)
28. La Junta de Gobernadores del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) debería reconocer el modelo de Protocolo adicional como el patrón actual para los acuerdos de salvaguardias del OIEA, y el Consejo de Seguridad debería estar dispuesto a tomar medidas en casos que suscitaran profunda preocupación por el incumplimiento de las normas sobre la no proliferación y las salvaguardias. (129)
29. Sin más demora, se deberían iniciar y concluir rápidamente negociaciones sobre un mecanismo, basado en las disposiciones existentes de los artículos III y IX del Estatuto del OIEA, que permitiera al OIEA ser el garante del suministro de material fisionable a los usuarios civiles de energía nuclear. (130)
30. Mientras se estén celebrando negociaciones sobre ese mecanismo, los Estados deberían observar voluntariamente una moratoria de plazo fijo de la construcción de nuevas instalaciones de enriquecimiento o reprocesamiento, sin renunciar al derecho que les confiere el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares de construir tales instalaciones. A cambio del compromiso de observar la moratoria se garantizaría que los proveedores actuales suministrarían material fisionable a precios de mercado. (131)
31. Se debería alentar a todos los Estados a sumarse a la Iniciativa de lucha contra la proliferación, de carácter voluntario. (132)
32. Cuando un Estado notifique de su retirada del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares se debería proceder inmediatamente a verificar si ha cumplido las disposiciones del Tratado, de ser necesario en virtud de un mandato del Consejo de Seguridad. La Junta de Gobernadores del OIEA debería decidir que, en caso de infracciones, se retirará toda asistencia prestada por el Organismo. (134)
33. El plazo propuesto para la conversión de los reactores que usan uranio muy enriquecido y la reducción de las existencias de uranio muy enriquecido en el marco de la Iniciativa mundial de reducción de la amenaza nuclear debería reducirse a la mitad, de 10 a 5 años. (135)
34. Los Estados partes en la Convención sobre las armas biológicas y tóxicas deberían negociar un nuevo protocolo sobre seguridad biológica para clasificar los agentes biológicos peligrosos y establecer normas internacionales obligatorias para su exportación. (137)
35. La Conferencia de Desarme debería comenzar sin más dilación las negociaciones para concertar un tratado verificable por el que se prohíba la producción de material fisionable y se disponga, con arreglo a un calendario determinado, poner fin a la producción de uranio muy enriquecido para la fabricación de armas y para otros fines. (138)
36. El Consejo de Seguridad debería invitar a los Directores Generales del OIEA y la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas a que le informaran cada seis meses de la situación de las salvaguardias y los procesos de verificación, así como de cualquier motivo de honda preocupación que tuvieran y que no llegara a constituir una infracción del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares o de la Convención sobre las Armas Químicas. (140)

37. El Consejo de Seguridad debería celebrar consultas con el Director General de la OMS para establecer los procedimientos de colaboración necesarios en caso de que se produjera un brote sospechoso o de efectos abrumadores de una enfermedad infecciosa. (144)

Terrorismo

38. Las Naciones Unidas, con el Secretario General a la cabeza, deberían promover una estrategia general contra el terrorismo, que comprendería los elementos siguientes:

a) La disuasión, que procuraría remediar las causas del terrorismo o los factores que lo facilitan, entre otras cosas con medidas para promover los derechos sociales y políticos, el Estado de derecho y la reforma democrática; poner fin a la ocupación y atender a las principales reivindicaciones políticas; luchar contra la delincuencia organizada; reducir la pobreza y el desempleo y evitar la desintegración de los Estados;

b) Medidas para contrarrestar el extremismo y la intolerancia, entre otras cosas mediante la educación y la promoción del debate público;

c) El desarrollo de mejores instrumentos de cooperación mundial en la lucha contra el terrorismo, dentro de un marco jurídico que respete las libertades civiles y los derechos humanos, en particular en las esferas de la aplicación de la ley; el intercambio de información confidencial, cuando sea posible; las medidas de interdicción, cuando corresponda, y los controles financieros;

d) El fortalecimiento de la capacidad estatal para impedir las actividades de reclutamiento y las operaciones de los grupos terroristas;

e) El control de materiales peligrosos y la protección de la salud pública. (148)

39. Los Estados Miembros que aún no lo hayan hecho deberían considerar activamente la posibilidad de firmar y ratificar los 12 convenios y convenciones internacionales contra el terrorismo, y adoptar las ocho recomendaciones especiales sobre la financiación del terrorismo del Grupo de acción financiera sobre el blanqueo de capitales de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y las medidas que se indican en sus diversos documentos sobre prácticas recomendadas. (150)

40. El Comité de Sanciones contra Al-Qaida y los Talibanes debería establecer un proceso para la revisión de los casos de las personas e instituciones que afirmen que sus nombres se han incluido o mantenido por error en las listas del Comité. (152)

41. El Consejo de Seguridad, en consulta con los Estados afectados, debería extender la competencia de la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo al ejercicio de una función de coordinación de la asistencia prestada por unos Estados a otros en cuestiones militares, policiales y de control de fronteras con el objeto de aumentar la capacidad interna de lucha contra el terrorismo. (154)

42. Para ayudar a los Estados a cumplir sus obligaciones en materia de lucha contra el terrorismo, las Naciones Unidas deberían establecer un fondo fiduciario para la formación de capacidad que dependería de la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo. (155)

43. El Consejo de Seguridad debería elaborar un programa de sanciones predeterminadas en caso de que un Estado incumpliera las resoluciones del Consejo relativas a la lucha contra el terrorismo. (156)

44. La Asamblea General debería concluir rápidamente sus negociaciones sobre un convenio general relativo al terrorismo, que debería incluir una definición del terrorismo, con los elementos siguientes:

a) El reconocimiento en el preámbulo de que el uso de la fuerza contra civiles por parte de un Estado está sujeto a las disposiciones de los Convenios de Ginebra y a otros instrumentos y que, en escala suficiente, constituye un crimen de guerra o de lesa humanidad;

b) La reiteración de que los actos comprendidos en los 12 convenios y convenciones anteriores contra el terrorismo constituyen actos de terrorismo y una declaración de que constituyen un delito con arreglo al derecho internacional y la reiteración de que los Convenios y Protocolos de Ginebra prohíben el terrorismo en tiempo de conflicto armado;

c) Una referencia a las definiciones contenidas en el Convenio internacional de 1999 para la represión de la financiación del terrorismo y la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad;

d) La siguiente descripción del terrorismo: “Cualquier acto, además de los actos ya especificados en los convenios y convenciones vigentes sobre determinados aspectos del terrorismo, los Convenios de Ginebra y la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad, destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a un no combatiente, cuando el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo”. (163 y 164)

La delincuencia organizada transnacional

45. Los Estados Miembros que aún no hayan firmado o ratificado la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, de 2000, y sus tres Protocolos, o la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, de 2003, o no les hayan asignado los recursos necesarios deberían hacerlo y todos los Estados Miembros deberían apoyar la labor de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en esa esfera. (172)

46. Los Estados Miembros deberían establecer una autoridad central que facilitara el intercambio de pruebas entre las autoridades judiciales nacionales, la prestación de asistencia judicial mutua entre las fiscalías y el cumplimiento de los pedidos de extradición. (173)

47. Se debería negociar, y la Asamblea General debería aprobar, un convenio internacional amplio sobre el blanqueo de dinero en el que se tuvieran en cuenta las cuestiones del secreto bancario y el establecimiento de los paraísos fiscales. (174)

48. Los Estados Miembros deberían firmar y ratificar el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, y las partes en el Protocolo deberían tomar todas las medidas necesarias para aplicarlo eficazmente. (175)

49. Las Naciones Unidas deberían establecer un sólido mecanismo de fomento de la capacidad para ayudar a afianzar el imperio de la ley. (177)

El papel de las sanciones

50. El Consejo de Seguridad debería asegurar que las sanciones se aplicaran y cumplieran eficazmente:

a) Cuando el Consejo de Seguridad impusiera un régimen de sanciones (por ejemplo, un embargo de armas) debería, como norma, establecer mecanismos de vigilancia y dotarlos de la autoridad y la capacidad necesarias para realizar investigaciones a fondo de gran calidad. Es necesario consignar créditos presupuestarios adecuados para poner en práctica esos mecanismos;

b) Se debería encomendar a los comités de sanciones del Consejo de Seguridad la elaboración de mejores directrices y procedimientos de presentación de informes para ayudar a los Estados a aplicar las sanciones y mejorar los procedimientos para mantener listas correctas de personas y entidades sujetas a la aplicación de sanciones selectivas;

c) El Secretario General debería nombrar a un alto funcionario con recursos de apoyo suficientes para poder proporcionar al Consejo de Seguridad un análisis de la mejor manera de establecer sanciones y de ayudar a coordinar su aplicación. Ese funcionario también prestaría asistencia en relación con las medidas de cumplimiento, determinaría las necesidades de asistencia técnica y coordinaría la prestación de esa asistencia y formularía recomendaciones sobre los ajustes que fueran necesarios para hacer más eficaces las sanciones;

d) Los donantes deberían destinar más recursos al fortalecimiento de la capacidad jurídica, administrativa, policial y de control de fronteras de los Estados Miembros para aplicar las sanciones. Ese fortalecimiento debería incluir medidas para mejorar la interdicción aérea en zonas de conflicto;

e) En caso de violaciones verificadas y crónicas de las sanciones, el Consejo de Seguridad debería imponer sanciones secundarias contra los culpables;

f) El Secretario General, en consulta con el Consejo de Seguridad, debería asegurar la existencia de un mecanismo de auditoría apropiado para supervisar la administración de las sanciones. (180)

51. Los comités de sanciones deberían mejorar los procedimientos para conceder exenciones por motivos humanitarios y evaluar periódicamente los efectos humanitarios de las sanciones. El Consejo de Seguridad debería seguir tratando de mitigar las consecuencias humanitarias de las sanciones. (181)

52. Cuando las sanciones se apliquen a listas de personas o entidades, los comités de sanciones deberían establecer procedimientos para revisar los casos de quienes afirmen que sus nombres se han incluido o mantenido por error en esas listas. (182)

Parte III

La seguridad colectiva y el uso de la fuerza

El uso de la fuerza: normas y directrices

53. No habría que modificar el texto ni la interpretación del Artículo 51, sea para ampliar su bien conocido alcance (de manera de autorizar medidas de prevención respecto de amenazas que no sean inminentes) o para restringirlo (de manera de autorizar su aplicación exclusivamente en caso de amenazas reales). (192)

54. El Consejo de Seguridad tiene plenas facultades en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas para hacer frente a las diversas amenazas a la seguridad que preocupan a los Estados. La tarea no consiste en encontrar alternativas al Consejo de Seguridad como fuente de autoridad sino en hacer que funcione mejor que hasta ahora. (198)

55. El Grupo aprueba la norma que se está imponiendo en el sentido de que existe una responsabilidad internacional colectiva de proteger, que el Consejo de Seguridad puede ejercer autorizando la intervención militar como último recurso en caso de genocidio y otras matanzas en gran escala, de depuración étnica o de graves infracciones del derecho internacional humanitario que un gobierno soberano no haya podido o no haya querido prevenir. (203)

56. El Consejo de Seguridad, al debatir si ha de autorizar o aprobar el uso de la fuerza militar, debe tener siempre en cuenta, además de cualesquiera otras consideraciones, por lo menos los cinco criterios básicos de legitimidad que se indican a continuación:

a) *Gravedad de la amenaza.* La amenaza de daño a la seguridad del Estado o del ser humano, ¿es de índole tal y es suficientemente clara y grave como para justificar a primera vista el uso de la fuerza militar? En el caso de las amenazas internas, reales o que se consideren inminentes, ¿entrañan genocidio u otras matanzas en gran escala, actos de depuración étnica o infracciones graves del derecho internacional humanitario?

b) *Propósito correcto.* ¿Queda de manifiesto que el objetivo primordial de la acción militar que se propone consiste en poner fin a la amenaza o evitarla, cualesquiera que sean los demás motivos o propósitos que estén en juego?

c) *Último recurso.* ¿Se han considerado todas las demás opciones no militares para hacer frente a la amenaza y hay fundamentos razonables para creer que no arrojarán resultados?

d) *Proporcionalidad de los medios.* La escala, la duración y la intensidad de la acción militar que se propone ¿constituyen el mínimo necesario para hacer frente a la amenaza?

e) *Balance de las consecuencias.* ¿Hay posibilidades razonables de que la acción militar sirva para disipar la amenaza y que sus consecuencias no hayan de ser peores que las de no hacer nada? (207)

57. Las directrices para autorizar el uso de la fuerza que anteceden deberían quedar incorporadas en resoluciones declaratorias del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General. (208)

Capacidad para imponer y mantener la paz

58. Los Estados desarrollados deberían hacer más para transformar sus fuerzas actuales en contingentes aptos para operaciones de paz. (216)

59. Los Estados Miembros deberían apoyar resueltamente los intentos del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Secretaría de las Naciones Unidas, sobre la base de la importante labor realizada por el Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (véase el documento A/55/305-S/2000/809), de mejorar la forma en que utiliza las reservas estratégicas para el despliegue, los dispositivos de reserva, los fondos fiduciarios y otros mecanismos de manera de cumplir los plazos más estrictos que se necesitan para un despliegue eficaz. (218)

60. Los Estados con capacidad militar avanzada deberían establecer batallones autónomos de reserva con un alto grado de preparación y de tamaño que llegue al de una brigada que pudieran reforzar misiones de las Naciones Unidas y deberían ponerlos a disposición de éstas. (219)

61. El Secretario General debería recomendar y el Consejo de Seguridad autorizar efectivos para las misiones de mantenimiento de la paz que fueran suficientes para disuadir y reprimir a las facciones hostiles. (222)

62. Las Naciones Unidas deberían tener un pequeño contingente de altos administradores y oficiales de policía (50 a 100) que pudieran hacer evaluaciones de las misiones y organizar el establecimiento de componentes de policía en operaciones de la paz y las Naciones Unidas deberían autorizar estos contingentes. (223)

Consolidación de la paz después del conflicto

63. Los representantes especiales del Secretario General deberían tener atribuciones y orientación para trabajar con quien corresponda a fin de establecer sólidos mecanismos de coordinación con los donantes, así como los recursos para desempeñar eficazmente funciones de coordinación, entre ellas la de cerciorarse de que la secuencia de las actividades de las Naciones Unidas y las evaluaciones que éstas efectúen sean compatibles con las prioridades del gobierno. (226)

64. El Consejo de Seguridad debería disponer y la Asamblea General autorizar que se financiaran programas de desarme y desmovilización con cargo a los presupuestos prorrateados para operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. (227)

65. Habría que establecer un fondo permanente para la consolidación de la paz, de cuantía no inferior a 250 millones de dólares, que pueda utilizarse para financiar los gastos periódicos de un gobierno recién instalado, así como programas esenciales de los organismos en materia de rehabilitación y reinserción. (228)

Protección de los civiles

66. Todos los combatientes deben cumplir lo dispuesto en los Convenios de Ginebra. Todos los Estados Miembros deberían firmar y ratificar todos los tratados relativos a la protección de civiles, como la Convención sobre el Genocidio, los Convenios de Ginebra, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y todas las convenciones sobre los refugiados, y actuar de conformidad con lo dispuesto en ellos. (233)

67. El Consejo de Seguridad debería aplicar cabalmente la resolución 1265 (1999), relativa a la protección de los civiles en los conflictos armados. (237)

68. El Consejo de Seguridad, los organismos de las Naciones Unidas y los Estados Miembros deberían poner plenamente en práctica la resolución 1325 (2000), relativa a la mujer, la paz y la seguridad. (238)

69. Los Estados Miembros deberían apoyar y financiar plenamente la Dirección de Seguridad que se ha propuesto y asignar alta prioridad a la tarea de ayudar al Secretario General a poner en práctica para 2005 un nuevo sistema de seguridad del personal. (239)

Parte IV

Unas Naciones Unidas más eficaces para el siglo XXI

La Asamblea General

70. Los miembros de la Asamblea General deberían aprovechar la oportunidad que ofrece la Cumbre para el examen de los objetivos del Milenio en 2005 a fin de formar un nuevo consenso sobre una seguridad colectiva más amplia y eficaz. (240)

71. Los Estados Miembros deberían redoblar sus esfuerzos para que la Asamblea General pudiera desempeñar su función de principal órgano deliberativo de las Naciones Unidas. Para ello es necesario reducir y conceptualizar mejor su programa, que debe reflejar los problemas contemporáneos a que hace frente la comunidad internacional. Mediante comisiones de menor tamaño y con un programa más preciso se podrían afinar y mejorar las resoluciones presentadas al pleno de la Asamblea. (242)

72. Con arreglo a la recomendación formulada en el informe del Grupo de personas eminentes encargado de examinar la relación entre las Naciones Unidas y la sociedad civil (véase el documento A/58/817), la Asamblea General debería establecer un mecanismo mejor para que pueda haber relaciones sistemáticas con las organizaciones de la sociedad civil. (243)

El Consejo de Seguridad

73. Las reformas del Consejo de Seguridad deberían cumplir los principios siguientes:

a) En cumplimiento del Artículo 23 de la Carta de las Naciones Unidas deberían dar mayor participación en el proceso de adopción de decisiones a quienes más contribuyen a las Naciones Unidas desde el punto de vista financiero, militar o diplomático, especialmente en cuanto a las cuotas para el presupuesto prorrateado

de las Naciones Unidas, la participación en operaciones de paz, las aportaciones a actividades voluntarias de las Naciones Unidas en materia de seguridad y desarrollo y a las actividades diplomáticas en apoyo de los objetivos y mandatos de las Naciones Unidas. El hecho de alcanzar la meta internacionalmente convenida de asignar el 0,7% del producto nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo o de avanzar considerablemente hacia esa meta debe considerarse un criterio importante en cuanto a la aportación;

b) El Consejo debería incorporar en el proceso de adopción de decisiones a países que sean más representativos de la composición general de la Organización, especialmente del mundo en desarrollo;

c) Las reformas no deberían redundar en desmedro de la eficacia del Consejo de Seguridad; y

d) Las reformas deberían hacer del Consejo un órgano más democrático y que rindiera mayor cuenta de su actuación. (249)

74. En estos momentos la decisión de ampliar el Consejo, cumpliendo al mismo tiempo estos criterios, es necesaria. La presentación de dos opciones claramente definidas, llamadas modelos A y B, debería servir para aclarar, y tal vez resolver, un debate en el que se ha avanzado poco en los doce últimos años. (250)

75. En los dos modelos, A y B, se distribuyen los puestos entre cuatro grandes regiones que denominamos respectivamente “África”, “Asia y el Pacífico”, “Europa” y “América”. Estas denominaciones nos parecen útiles para tomar y aplicar decisiones acerca de la composición del Consejo de Seguridad, pero no recomendamos cambiar la composición de los grupos regionales actuales para elecciones generales o para otros fines de las Naciones Unidas. Algunos miembros del Grupo, particularmente de países latinoamericanos, expresaron que preferían que la distribución de los puestos estuviese basada en los grupos regionales actuales. (251)

76. Según el modelo A habría seis nuevos puestos permanentes, no habría nuevos derechos de veto y habría tres nuevos puestos no permanentes de dos años de duración, divididos entre las grandes regiones. Según el modelo B no habría nuevos puestos permanentes pero se crearía una nueva categoría de ocho puestos con un mandato renovable de cuatro años y un nuevo puesto no permanente con un mandato de dos años (no renovable), divididos entre las grandes regiones. (252 y 253)

77. En los dos modelos, teniendo en cuenta el Artículo 23 de la Carta de las Naciones Unidas, un método para alentar a los Estados a contribuir más a la paz y la seguridad internacionales consistiría en que la Asamblea General, teniendo en cuenta las prácticas establecidas de consulta regional, eligiera a los miembros del Consejo de Seguridad dando preferencia en los puestos permanentes o de mayor duración a los Estados que se cuenten entre los tres primeros en la aportación de contribuciones financieras al presupuesto ordinario en la región a que pertenezcan o se cuenten entre los tres mayores contribuyentes voluntarios o contribuyentes de efectivos en su región a misiones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. (254)

78. Habría que revisar la composición del Consejo de Seguridad en 2020 y, en ese contexto, revisar las aportaciones (definidas en el párrafo 249 del informe) de los miembros permanentes y los no permanentes desde el punto de vista de la eficacia del

Consejo en la adopción de medidas colectivas para prevenir y eliminar amenazas nuevas o ya existentes a la paz y la seguridad internacionales. (255)

79. El Grupo recomienda que en ninguna propuesta de reforma se prevea una ampliación del veto. (256)

80. Habría que instituir un sistema de “voto indicativo” en virtud del cual los miembros del Consejo de Seguridad podrían pedir una indicación pública de las posturas respecto de una decisión que se propusiera. (257)

81. Habría que incorporar y formalizar en el reglamento del Consejo procesos para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas. (258)

Comisión para la Consolidación de la Paz

82. El Consejo de Seguridad, actuando en virtud del Artículo 29 de la Carta de las Naciones Unidas y previa consulta con el Consejo Económico y Social, debería establecer una Comisión para la Consolidación de la Paz. (263)

83. Las funciones básicas de la Comisión para la Consolidación de la Paz deberían consistir en constatar qué Estados se encuentran en graves dificultades y corren el riesgo de un colapso, organizar, en forma proactiva y en asociación con el gobierno del país, la asistencia para impedir que el proceso avance más, ayudar en la planificación para la transición entre el conflicto y la consolidación de la paz después del conflicto y, en particular, coordinar y mantener la labor de la comunidad internacional en la consolidación de la paz después del conflicto durante el período que sea necesario. (264)

84. Si bien habrá que establecer con precisión la composición y los procedimientos de la Comisión para la Consolidación de la Paz, y a quien estará subordinada, se deberían tener en cuenta las directrices siguientes:

a) La Comisión para la Consolidación de la Paz debería tener un número razonablemente reducido de miembros;

b) Debería reunirse en distintas configuraciones para examinar cuestiones generales de política y estrategias en cada país;

c) Debería ser presidida durante por lo menos un año y tal vez más por un miembro aprobado por el Consejo de Seguridad;

d) Además de representantes del Consejo de Seguridad, debería incluir representantes del Consejo Económico y Social;

e) Habría que invitar a que asistieran representantes del país cuya situación se estuviese examinando;

f) El Director Gerente del Fondo Monetario Internacional, el Presidente del Banco Mundial y, cuando procediera, los jefes de los bancos regionales de desarrollo deberían hacerse representar en las reuniones de la Comisión mediante altos funcionarios de categoría adecuada;

g) Habría que invitar a participar en sus deliberaciones a representantes de los principales países donantes y, cuando procediera, de los principales países que aportan contingentes;

h) Habría que invitar a participar en sus deliberaciones a representantes de organizaciones regionales y subregionales cuando éstas tuvieran participación activa en el país de que se tratase. (265)

85. Habría que establecer en la Secretaría una Oficina de Apoyo para la Consolidación de la Paz a fin de que proporcionase a la Comisión apoyo de secretaría adecuado y de asegurar que el Secretario General pueda integrar estrategias y normas para el mantenimiento de la paz en todo el sistema, establecer prácticas recomendadas y proporcionar un apoyo cohesivo para las operaciones sobre el terreno. (266)

Las organizaciones regionales

86. Con respecto a las organizaciones regionales:

a) En todos los casos habría que recabar autorización del Consejo de Seguridad para operaciones regionales de paz;

b) La consulta y la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales deberían ampliarse y podrían formalizarse en un acuerdo que se refiriera a cuestiones tales como reuniones de los jefes de las organizaciones, intercambio de información más frecuente y alerta temprana, capacitación conjunta al personal civil y militar e intercambio de personal en operaciones de paz;

c) En el caso de las organizaciones regionales y subregionales de África, los países donantes deberían comprometerse a prestar apoyo sostenido para la formación de capacidad en un proceso de diez años de duración y dentro del marco estratégico de la Unión Africana;

d) Las organizaciones regionales con capacidad en materia de prevención de conflictos o mantenimiento de la paz deberían incorporarla en el sistema de dispositivos de reserva de las Naciones Unidas;

e) Los Estados Miembros deberían convenir en permitir que las Naciones Unidas proporcionaran a las operaciones regionales equipo de propiedad de las Naciones Unidas según las necesidades;

f) Habría que modificar las normas relativas a los presupuestos de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz a fin de dar a éstas la posibilidad de financiar con cargo a contribuciones prorrateadas, según el caso, operaciones regionales autorizadas por el Consejo de Seguridad. (272)

El Consejo Económico y Social

87. El Consejo Económico y Social debería impartir orientación normativa y analítica en tiempos de gran debate sobre las causas de las muchas amenazas a que hacemos frente y las relaciones entre ellas. Para esos efectos el Consejo Económico y Social debería establecer un comité sobre los aspectos económicos y sociales de las amenazas contra la seguridad. (276)

88. El Consejo Económico y Social debería servir de foro en que se compare de manera abierta y transparente la contribución de los Estados a la consecución de objetivos clave de desarrollo. (277)

89. El Consejo Económico y Social debería servir de foro habitual para hacer participar a la comunidad de desarrollo al más alto nivel, transformándose en la práctica en un “foro sobre cooperación para el desarrollo”. Para esos efectos:

a) Habría que adoptar un nuevo planteamiento respecto del programa del Consejo Económico y Social reemplazando la actual predominancia de cuestiones administrativas y de coordinación de programas por uno más preciso que gire en torno a los principales temas de la Declaración del Milenio;

b) Habría que establecer un pequeño comité ejecutivo, integrado por miembros de cada uno de los grupos regionales, a fin de impartir orientación y dirección a la labor del Consejo Económico y Social y a su interacción con los principales órganos, organismos y programas;

c) Habría que aprovechar las reuniones anuales entre el Consejo Económico y Social y las instituciones de Bretton Woods para alentar la acción colectiva en apoyo de los objetivos de desarrollo del Milenio y el Consenso de Monterrey;

d) El Consejo Económico y Social, con aportaciones de su Secretaría y del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, debería tratar de impartir orientación sobre cooperación para el desarrollo a los órganos rectores de los fondos, programas y organismos de las Naciones Unidas;

e) El Consejo Económico y Social debería apoyar resueltamente la labor del Secretario General y del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo a fin de hacer más coherente la acción de las Naciones Unidas sobre el terreno y la coordinación con las instituciones de Bretton Woods y los donantes bilaterales (278)

La Comisión de Derechos Humanos

90. La composición de la Comisión de Derechos Humanos debería ser universal. (285)

91. Todos los miembros de la Comisión de Derechos Humanos deberían designar jefes de delegación a personas eminentes y con experiencia en el campo de los derechos humanos. (286)

92. Un consejo o grupo asesor debería apoyar a la Comisión de Derechos Humanos en su labor. (287)

93. Se debería pedir al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que preparase un informe anual sobre la situación de los derechos humanos en todo el mundo. (288)

94. El Consejo de Seguridad y la Comisión para la Consolidación de la Paz deberían pedir al Alto Comisionado para los Derechos Humanos que les informara periódicamente acerca del cumplimiento de las disposiciones relativas a los derechos humanos de las resoluciones del Consejo de Seguridad, a fin de proceder a su seguimiento de manera precisa y eficaz. (289)

La Secretaría

95. Para ayudar al Secretario General habría que establecer un puesto adicional de Vicesecretario General, encargado de cuestiones de paz y seguridad. (293)

96. Habría que proporcionar al Secretario General los recursos que necesita para desempeñar debidamente su cargo y la autoridad para administrar a su personal y otros recursos según considere mejor. Para atender a las necesidades indicadas en el presente informe, el Grupo recomienda que:

a) Los Estados Miembros reafirmen su compromiso con los Artículos 100 y 101 de la Carta de las Naciones Unidas;

b) Los Estados Miembros examinen la relación entre la Asamblea General y la Secretaría con el objetivo de dar mucha más flexibilidad al Secretario General en la administración de su personal, con sujeción siempre a la obligación de rendir cuentas a la Asamblea;

c) Habría que poner en práctica cabalmente y sin más dilación las propuestas de reforma formulada por el Secretario General en 1997 y 2002 en relación con los recursos humanos;

d) Habría que proceder por una sola vez a la revisión y la sustitución de personal, incluso mediante la jubilación anticipada, a fin de asegurarse de que la Secretaría tenga la dotación adecuada para desempeñar las tareas que le incumben, con inclusión de la mediación y el apoyo a la consolidación de la paz y el apoyo a la oficina del Vicesecretario General para Cuestiones de Paz y Seguridad. Los Estados Miembros deberían financiar este proceso de sustitución como inversión a largo plazo con una buena relación costo-eficacia;

e) Habría que autorizar de inmediato la creación por el Secretario General de 60 puestos, menos del 1% de la dotación total, para los efectos de aumentar la capacidad de la Secretaría según lo propuesto en el presente informe. (296)

La Carta de las Naciones Unidas

97. Además de las modificaciones del Artículo 23 de la Carta de las Naciones Unidas que hagan necesaria la reforma del Consejo de Seguridad que se ha propuesto, el Grupo sugiere las siguientes modificaciones en la Carta, de alcance reducido:

98. Los Artículos 53 y 107 (referencias a los Estados enemigos) están obsoletos y habría que revisarlos. (298)

99. Habría que suprimir el Capítulo XIII ("El Consejo de Administración Fiduciaria"). (299)

100. Habría que suprimir el Artículo 47 ("El Comité de Estado Mayor") y todas las referencias a este órgano que aparecen en los Artículos 26, 45 y 46. (300)

101. Todos los Estados Miembros deben reafirmar su dedicación a los propósitos y principios de la Carta y ponerlos en práctica en forma resuelta aunando la voluntad política y los recursos necesarios. Un liderazgo empeñado en esa tarea a nivel nacional e internacional es la única forma de generar una efectiva seguridad colectiva para el siglo XXI y forjar un futuro que sea a la vez sostenible y seguro. (302)

Anexo II

Composición y mandato del Grupo

Miembros

Anand Panyarachun (Tailandia) (<i>Presidente</i>)	ex Primer Ministro de Tailandia
Robert Badinter (Francia)	Miembro del Senado Nacional y ex Ministro de Justicia de Francia
João Clemente Baena Soares (Brasil)	ex Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil y ex Secretario General de la Organización de los Estados Americanos
Gro Harlem Brundtland (Noruega)	ex Primera Ministra de Noruega y ex Directora General de la Organización Mundial de la Salud
Mary Chinery-Hesse (Ghana)	Vicepresidenta de la Comisión Nacional de Planificación del Desarrollo de Ghana y ex Subdirectora General de la Organización Internacional del Trabajo
Gareth Evans (Australia)	Presidente del International Crisis Group y ex Ministro de Relaciones Exteriores de Australia
David Hannay (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte)	ex Representante Permanente del Reino Unido ante las Naciones Unidas y ex Enviado Especial del Reino Unido a Chipre
Enrique Iglesias (Uruguay)	Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo y ex Ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay
Amre Moussa (Egipto)	Secretario General de la Liga de los Estados Árabes y ex Ministro de Relaciones Exteriores de Egipto
Satish Nambiar (India)	ex Teniente General del Ejército de la India y Comandante de la UNPROFOR
Sadako Ogata (Japón)	Presidenta del Organismo del Japón para la Cooperación Internacional y ex Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados
Yevgeny Primakov (Federación de Rusia)	ex Primer Ministro de la Federación de Rusia
Qian Qichen (China)	ex Viceprimer Ministro y Ministro de Relaciones Exteriores de China

Miembros

Nafis Sadik (Pakistán)	Enviada Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para el VIH/SIDA en Asia y ex Directora Ejecutiva del Fondo de Población de las Naciones Unidas
Salim Ahmed Salim (República Unida de Tanzania)	ex Primer Ministro de la República Unida de Tanzania y ex Secretario General de la Organización de la Unidad Africana
Brent Scowcroft (Estados Unidos)	ex Teniente General, Fuerza Aérea de los Estados Unidos, y ex Asesor de Seguridad Nacional de los Estados Unidos

Mandato

1. En el último año se han sacudido los cimientos de la seguridad colectiva y ha mermado la confianza en la posibilidad de soluciones colectivas para nuestros problemas y desafíos comunes. Han quedado también de manifiesto profundas discrepancias de opinión acerca del alcance y la índole de los problemas a que hacemos frente y probablemente seguiremos haciendo frente en el futuro.
2. El Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio obedece al propósito de recomendar medidas claras y prácticas para asegurar una acción colectiva eficaz sobre la base de un riguroso análisis de las amenazas futuras a la paz y la seguridad, una evaluación de la aportación que puede hacer la acción colectiva y una minuciosa evaluación de los métodos, instrumentos y mecanismos que existen, entre ellos los órganos principales de las Naciones Unidas.
3. No se pide al Grupo que formule normas sobre cuestiones concretas ni sobre el papel que cabe a las Naciones Unidas en determinados lugares. Más bien, lo que se pide es que haga una nueva evaluación de los problemas que habrá que superar y recomiende los cambios necesarios para poder superarlos eficazmente mediante la acción colectiva.
4. Concretamente, el Grupo:
 - a) Examinará las amenazas en el mundo de hoy y hará un análisis de los futuros desafíos a la paz y la seguridad internacionales. Por más que pueda seguir habiendo distintas ideas acerca de la importancia relativa de las diversas amenazas a que hace frente un determinado Estado Miembro, es importante encontrar un equilibrio adecuado en el plano mundial y también es importante entender las conexiones que hay entre distintas amenazas;
 - b) Indicará claramente la contribución que puede hacer la acción colectiva para superar esos problemas;
 - c) Recomendará los cambios necesarios para asegurar una acción colectiva eficaz procediendo, entre otras cosas, a un estudio de los principales órganos de las Naciones Unidas.

5. La labor del Grupo se limita al ámbito de la paz y la seguridad en sentido lato, esto es, debe ampliar su análisis y recomendaciones a otras cuestiones e instituciones, incluidas las económicas y sociales, en la medida en que guarden relación directa con amenazas futuras a la paz y seguridad.

Anexo III

Secretaría del Grupo

Stephen **Stedman**, Director de Investigación

Loraine **Rickard-Martin**, Secretaria del Grupo

Bruce **Jones**, Subdirector de Investigación

Muhammad Zeeshan **Amin**

Tarun **Chhabra**

Sebastian Graf von **Einsiedel**

Angela **Irving**

Graham **Maitland**

Angelica **Malic**

Thant **Myint-U**

Maria **Zaroui**

Anexo IV

Reuniones del Grupo, consultas regionales y seminarios

A. Reuniones del Grupo

<i>Fecha</i>	<i>Lugar</i>
5 a 7 de diciembre de 2003	Princeton (Estados Unidos de América)
13 a 15 de febrero de 2004	Mont Pelerin (Suiza)
30 de abril a 2 de mayo de 2004	Addis Abeba
16 a 18 de julio de 2004	Baden (Austria)
24 a 26 de septiembre de 2004	Tarrytown (Estados Unidos de América)
3 a 5 de noviembre de 2004	Nueva York (Estados Unidos de América)

B. Consultas regionales y seminarios

<i>Fecha (2004)</i>	<i>Reunión</i>	<i>Lugar</i>	<i>Organizador</i>
13 y 14 de enero	“The Secretary General’s High-level Panel: maximizing prospects for success”	Harriman (Estados Unidos de América)	Stanley Foundation
29 de enero	Reunión con organizaciones no gubernamentales sobre las iniciativas de reforma de las Naciones Unidas y el Grupo de alto nivel	Nueva York	Departamento de Información Pública de la Secretaría de las Naciones Unidas
16 de febrero	Reunión del Grupo de alto nivel con la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa	París	Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa
23 a 25 de febrero	“Addressing contemporary security threats: what role for the United Nations?”	West Sussex (Reino Unido)	Wilton Park
27 de febrero	“Security Council reform”	New Haven	Yale Center for the Study of Globalization
1° de marzo	“Nuclear proliferation”	Stanford	Center for International Security and Cooperation, Stanford University
1° y 2 de marzo	“Use of force”	Harriman	Stanley Foundation y Fundación pro Naciones Unidas
2 y 3 de marzo	“Intervention in humanitarian crises”	Harriman	Stanley Foundation y Fundación pro Naciones Unidas

<i>Fecha (2004)</i>	<i>Reunión</i>	<i>Lugar</i>	<i>Organizador</i>
4 de marzo	“Terrorism and non-State actors”	Nueva York	Stanley Foundation, Fundación pro Naciones Unidas e Instituto Ralph Bunche de Estudios Internacionales
5 de marzo	“The future of the weapons of mass destruction regimes”	Nueva York	Gobierno de Nueva Zelandia y Academia Internacional de la Paz
7 y 8 de marzo	Consultas regionales	Río de Janeiro (Brasil)	Viva Rio y Center on International Cooperation, New York University
12 a 14 de marzo 26 y 27 de marzo	Retiro para representantes permanentes y miembros del Grupo a fin de discutir la labor de éste	Manhasset (Estados Unidos de América)	Los Gobiernos de Australia, México, los Países Bajos, Singapur y Sudáfrica y la Academia Internacional de la Paz
18 a 20 de marzo	Consultas regionales	Oslo	Instituto Noruego de Asuntos Internacionales y Center on International Cooperation, New York University
28 a 30 de marzo	Seminario sobre el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas y las amenazas a la seguridad internacional en el futuro	Ginebra	Gobierno de Suiza
29 y 30 de marzo	“Small arms and light weapons”	Harriman	Stanley Foundation y Fundación pro Naciones Unidas
2 a 4 de abril	Simposio asiático de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio	Hangzhou (China)	Gobierno de China
5 de abril	“Nuclear arms control and proliferation”	Cambridge (Estados Unidos de América)	Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard University, Nuclear Threat Initiative y Fundación pro Naciones Unidas
8 de abril	Outreach to humanitarian and human rights NGOs	Nueva York	Friedrich Ebert Stiftung y Fundación pro Naciones Unidas
16 y 17 de abril	Governance and sovereignty	Stanford	Stanford Institute for International Studies
19 de abril	“Bio-security”	Washington, D.C.	United States National Academies of Sciences, Nuclear Threat Initiative y Fundación pro Naciones Unidas
21 a 24 de abril	“Dialogue on security in Asia: concepts, threats and assurances after 9/11”	Singapur	Singapore Institute for International Affairs y Center on International Cooperation, New York University

<i>Fecha (2004)</i>	<i>Reunión</i>	<i>Lugar</i>	<i>Organizador</i>
25 a 27 de abril	Reunión de la labor del Grupo de Alto Nivel con ocasión del 60° período de sesiones de la CESPAP	Shanghai (China)	Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico
27 a 29 de abril	Consultas regionales	Addis Abeba	Inter-Africa Group y New York University Center on International Cooperation
30 de abril	Reunión de Alto Nivel con la Comisión de la Unión Africana	Addis Abeba	Secretaría del Grupo de alto nivel y Presidencia de la Unión Africana
2 de mayo	Reunión con organizaciones de la sociedad civil de África	Addis Abeba	Secretaría del Grupo de alto nivel
6 de mayo	Outreach to civil society, economic and social development NGOs	Nueva York	Friedrich Ebert Stiftung y Fundación pro Naciones Unidas
10 y 11 de mayo	“Development, poverty and security”	Warrenton (Estados Unidos de América)	Stanley Foundation y Fundación pro Naciones Unidas
13 y 14 de mayo	Conferencia sobre cambios en el Consejo de Seguridad	Washington, D.C.	Institute for Transatlantic Relations, Johns Hopkins University
17 a 19 de mayo	Gobernanza, democracia y mercados libres	México, D.F.	Instituto Tecnológico Autónomo de México, Friedrich Ebert Stiftung y Fundación pro Naciones Unidas
21 a 23 de mayo	“The United Nations, regional organizations and future security threats in Africa”	Cape Town (Sudáfrica)	Center for Conflict Resolution, Friedrich Ebert Stiftung y Fundación pro Naciones Unidas
24 y 25 de mayo	“New threats, new responses”	Varsovia	Gobierno de Polonia
27 a 29 de mayo	“The United Nations and new threats: rethinking security”	Roma	Istituto Affari Internazionali, Aspen Institute Italia, Istituto Italiano per l’Africa e l’Oriente, Fundación pro Naciones Unidas e Instituto Interregional de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Delito y la Justicia
2 de junio	“Environment and security”	Washington, D.C.	Woodrow Wilson International Center for Scholars y Fundación pro Naciones Unidas
8 y 9 de junio	“Strengthening United Nations’ capacity for crisis management”	Copenhague	Gobierno de Dinamarca
11 a 16 de junio	Thirty-ninth Conference on the United Nations for the Next Decade	Prouts Neck (Estados Unidos de América)	Stanley Foundation

<i>Fecha (2004)</i>	<i>Reunión</i>	<i>Lugar</i>	<i>Organizador</i>
17 y 18 de junio	“Poverty and security: an integrated approach”	Londres	London School of Economics and Political Sciences, United Kingdom Department of International Development y Fundación pro Naciones Unidas
28 y 29 de junio	“Security for the billion at the bottom”	Oxford (Reino Unido)	Oxford University y Stanford Institute for International Studies
1° a 3 de julio	“United Nations and the new threats: rethinking security”	Nueva Delhi	Institute of Peace and Conflict Studies y Fundación pro Naciones Unidas
6 y 7 de julio	“Threats, challenges and change: internal violence”	Kyoto (Japón)	Gobierno del Japón
11 y 12 de septiembre	“Threats, challenges and reform: building security in the Mediterranean and Gulf region”	El Cairo	Consejo Egipcio para las Relaciones Exteriores, Centro Al-Ahram de Estudios Políticos y Estratégicos, Fundación pro Naciones Unidas, Friedrich Ebert Stiftung, Istituto Affari Internazionali
