

## ¿Hacia un mundo más seguro?

### Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio

Kevin Ozgercin / Jochen Steinhilber

#### 1 Introducción

Hace sesenta años se fundaron las Naciones Unidas (ONU) para promover la paz y la seguridad internacional a través de un sistema de seguridad colectiva, consagrado en la Carta de la ONU y basado en un sólido cuerpo de derecho internacional. Mientras que durante la Guerra Fría, la rivalidad entre las superpotencias -Estados Unidos (EEUU) y Unión Soviética- puso en evidencia las flaquezas del sistema de seguridad colectiva de la ONU, después su finalización, aumentó considerablemente el papel de las Naciones Unidas en la intervención en conflictos y en la gestión de desastres humanitarios complejos. Aunque el cambio de la estructura que dominaba las relaciones internacionales ofreció nuevas posibilidades a la ONU en el área de seguridad colectiva, las experiencias en Ruanda y en Kosovo subrayaron lo que vino a confirmarse con la marcha a la guerra de Irak de la coalición liderada por los EEUU sin la autorización del Consejo de Seguridad: sesenta años después de su fundación, la actual y futura capacidad de la ONU de ser una efectiva y equitativa promotora de la paz y de la seguridad sigue seriamente en tela de juicio. El Secretario General de la ONU Kofi Annan y sus asesores directivos se dieron cuenta que la ONU había llegado a "una encrucijada". La ONU tenía que actuar con diligencia para restablecer su autoridad y para enfrentar la crítica según la cual era "irrelevante" en una época en la que las amenazas contra la seguridad no conocían fronteras. Por consiguiente hizo lo que hacen todas las instituciones políticas cuando se enfrentan a un desafío mayor a su razón de ser: crear una comisión independiente que estudie los problemas existentes y que ofrezca sus recomendaciones para salir adelante.

En efecto, tanto los partidarios de la ONU como los que critican la guerra en Irak argumentan que el futuro de la ONU depende de su habilidad de replantearse su concepto de seguridad colectiva para combatir más eficazmente las nuevas y viejas amenazas contra la seguridad de los estados y de sus habitan-

#### Perspectivas Internacionales

Hablar de globalización se convierte cada vez más en un lugar común, tanto en la prensa escrita como en los medios orales. En boca de líderes políticos y de opinión aflora la palabra con frecuencia; sin embargo, los medios de comunicación rara vez plantean seriamente la discusión del concepto, o el debate sobre sus implicaciones. Es más: los temas que sucesivamente se ubican en el centro de la discusión tienden a ignorar esta dimensión, cual si no existiera, cuando en verdad está condicionando con fuerza la mayoría de los procesos económicos, políticos y sociales nacionales.

*Perspectivas Internacionales* es un boletín virtual de la FES-ILDIS Bolivia que busca informar y profundizar sobre temas como: relaciones internacionales, economía mundial, política internacional, y en fin, todo otro aspecto relacionado con la globalización, con el objeto de promover y enriquecer el conocimiento y el diálogo.

El boletín será enviado periódicamente y pondrá a su disposición ensayos y artículos recogidos de diversas fuentes internacionales, especialmente de los espacios de debate de la Fundación Friedrich Ebert a escala mundial.

En este número ponemos a su consideración un texto de Kevin Ozgercin y Jochen Steinhilber, en el cual los autores analizan el Informe<sup>(1)</sup> del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio. El Informe identifica las nuevas amenazas para la seguridad colectiva y las debilidades institucionales de la ONU para afrontarlas. Si bien sus recomendaciones no son radicales plantean un conjunto de reformas que los autores califican de decisivas para poder asumir los nuevos desafíos a

tes. Cualquier evaluación de los resultados del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio debe tener en cuenta que existen dos ONUs: la ONU como un organismo compuesto por los funcionarios internacionales dirigidos por Kofi Annan, por un lado, y la ONU como un club de 191 estados miembro, por el otro, y que la segunda ONU determina típicamente el éxito de la organización a la hora de cumplir cualquiera de sus mandatos centrales.

(1) Informe titulado: *Un mundo más seguro: la seguridad que compartimos*



## 2 ¿Cuáles son las amenazas contra la seguridad del siglo XXI?

Desde que se fundó el Grupo de Alto Nivel en septiembre de 2003, fue considerado principalmente como un grupo dedicado, sobre todo, a la reforma de los organismos principales de la ONU. Como suele suceder, la percepción y la realidad mostraron ser bastante diferentes. El Secretario General Annan nombró un grupo de 16 miembros compuesto por antiguos políticos y diplomáticos del mundo entero para cumplir tres tareas específicas y, bien es cierto, ambiciosas: valorar las amenazas actuales contra la paz y la seguridad internacional, evaluar en qué medida las políticas e instituciones existentes han podido hacer frente a estas amenazas y recomendar vías para fortalecer la ONU para que pueda proporcionar una seguridad colectiva en las décadas a venir. Para este grupo, la reforma de la ONU fue, por lo tanto, una consideración secundaria.

La inquietud principal del grupo era presentar un nuevo análisis y una nueva evaluación de las amenazas, los desafíos y el cambio emergentes para la seguridad colectiva<sup>(1)</sup>. Hacia el final de su trabajo, el grupo dedicó doce meses al análisis, al debate interno y a un proceso de consulta externa con los representantes de los gobiernos nacionales, de la sociedad civil, de los organismos regionales y de las academias del mundo entero con el objetivo explícito de asegurar que los miembros del grupo y su equipo de investigación estuviesen expuestos al abanico más amplio posible de opiniones sobre los temas tratados. En su informe final, el grupo identificó seis categorías de amenazas que, según él, tendría que enfrentar el mundo en los próximos decenios. Éstas incluyen:

- Amenazas económicas y sociales, con inclusión de situaciones de pobreza, enfermedades infecciosas y degradación del medio ambiente
- Conflictos entre estados
- Conflictos internos, con inclusión de guerras civiles, genocidios y otras atrocidades en gran escala
- Armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas
- Terrorismo
- Delincuencia transnacional organizada

(1) Naciones Unidas, Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, documento de la ONU A/59/565, 29 de noviembre de 2004, disponible en: <http://www.un.org/secureworld/>.

Según el grupo, la seguridad colectiva descansa sobre “tres pilares básicos”. Primero, las amenazas actuales contra la seguridad no conocen fronteras, están interrelacionadas y deben ser enfrentadas por las instituciones globales, regionales y nacionales. Segundo, ningún estado es inmune a las seis categorías de amenazas identificadas. Tercero, se necesita un plan de acción internacional para los casos en los que los estados renuncien a su responsabilidad de proteger a sus propios ciudadanos o causen daño a sus vecinos.

Teniendo en cuenta el énfasis que el grupo puso al hecho de no volver a reproducir la jerarquía tradicional de amenazas a la seguridad “duras” y “blandas” y, por lo tanto, catalogando los problemas de desarrollo como causas y consecuencias principales de un conflicto, el informe final es un tanto decepcionante debido a que asume un tono tradicional de seguridad dura tal cual quedó demostrado en la serie de negociaciones internacionales mantenidas por el grupo durante todo un año y que mostraron claramente que los estados más poderosos del sistema internacional estaban interesados en dos amenazas específicas, a saber la proliferación de armas de destrucción masiva (especialmente las nucleares) y el terrorismo. Aparte de reafirmar la importancia de lograr los objetivos para el milenio y de mejorar los procedimientos de trabajo y el flujo de información entre las agencias de desarrollo multilaterales y la ONU, la experiencia de las negociaciones de estos últimos años no da mucha esperanza en cuanto a que se alcance el objetivo de erradicar, por ejemplo, la pobreza como una de las causas de conflictos tanto dentro como entre las naciones. De hecho hay pocos motivos para ser optimistas, considerando que uno de los objetivos no oficiales del grupo era llegar a un “gran acuerdo” entre el Norte y el Sur, en el que el Sur obtendría del Norte el firme compromiso de ofrecer ayuda al desarrollo y, a cambio, tomaría en serio las preocupaciones del Norte relacionadas con el terrorismo, la proliferación de armas nucleares y los fracasos de los estados. En relación a la percepción de las amenazas y la creación de un plan de acción internacional para combatirlas, los líderes mundiales están tan divididos como siempre.

### 3 Cuándo y cómo intervenir – el uso de la fuerza

Sin embargo, para poder enfrentar grandes desafíos se necesitan ideas y acciones audaces. El mayor desafío al que se enfrentó el grupo para poder dar un nuevo impulso al sistema de seguridad colectiva de la ONU fue, a lo mejor, reconstituir las reglas internacionales que regulan el uso de la fuerza. La historia muestra que las grandes potencias siempre han sido las que dictan las reglas de juego. Pero las tendencias observadas últimamente en relación a los asuntos de seguridad – incluyendo la decisión de los EEUU de atacar Irak sin la autorización del Consejo de Seguridad, las debacles en Bosnia, Ruanda y Somalia, y los esfuerzos agonizantes por alcanzar un rumbo claro y definitivo para las acciones en la crisis de Darfur – indican que lo que se está viendo es la disolución progresiva y preocupante de estas reglas. De hecho reina un escepticismo, y hasta un cinismo, cada vez mayor en todo el mundo acerca de las pautas existentes para el uso de la fuerza y de la capacidad de estas pautas de evitar su uso unilateral por parte de los estados. En casi ningún otro campo de la política internacional existe una tan débil aplicación de las reglas existentes, una interpretación de éstas tan vivamente controvertida y una práctica universal común tan poco evidente, como en el área de intervención militar. Aunque la intervención militar en Irak ha colocado, sin lugar a dudas, este asunto en el centro del debate internacional, el problema que existe con los estados que ignoran las reglas internacionales -llevando la guerra a donde ellos quieren y yendo cuando ellos quieren y con los aliados que quieren- es seguramente un problema completamente nuevo para la ONU. La Carta de la ONU permite el uso de la fuerza en tan sólo dos casos: en caso de legítima defensa, según el artículo 51, a condición de que haya tenido lugar una agresión; y con el mandato del Consejo de Seguridad, según el capítulo VII, a condición de que la paz mundial y la seguridad internacional estén en peligro.

Al igual que su predecesora, la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal (International Commission on Intervention and State Sovereignty, ICISS), que se dedicó sobre todo a analizar las preguntas relacionadas con el así llamado “derecho de intervenir por razones humanitarias” pero que también volvió a examinar la relevancia del

artículo 51 y del capítulo VII dedicados a la autorización del uso de fuerza militar, también el Grupo de Alto Nivel afirmó que las condiciones que había que cumplir para poder hacer uso legítimo de la fuerza, estipuladas en la Carta de la ONU, deberían seguir siendo sacrosantas. De hecho, en relación a este tema, el grupo adoptó una postura contraria a los recientes (y cada vez más fuertes) llamados a enmendar la Carta, rechazando, por lo tanto, las demandas de ampliar el derecho de los estados de recurrir a la fuerza en legítima defensa. En lugar de eso, el grupo sostuvo que la Carta de la ONU contenía una amplia gama de razones que permitían el uso legítimo de la fuerza, desde razones preventivas hasta razones reactivas. El informe *La Responsabilidad que compartimos* aprobó así la interpretación del derecho internacional ampliamente aceptada según la cual la legítima defensa preventiva contra un agresor inminente cae legítimamente bajo la protección del artículo 51. Aunque el grupo tomó muy en serio el argumento, promovido sobre todo por los EEUU, que las redes terroristas activas a nivel global, el crimen organizado, los estados en quiebra y la proliferación de armas de destrucción masiva constituían, en su conjunto, una amenaza de un nuevo tipo, también argumentó con mucha prudencia que el lenguaje restrictivo del artículo 51 no consideraba acciones militares preventivas legítimas contra una amenaza que simplemente se anticipaba. Según la argumentación del grupo, puede ser que los estados crean que tienen buenas razones para optar por una “legítima defensa anticipada”, pero esto no cambia el hecho de que según capítulo VII de la Carta de la ONU, el Consejo de Seguridad es el organismo competente para autorizar cualquier acción coercitiva “necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacional”. El grupo concluye que bajo estas circunstancias no ve la necesidad ni de enmendar las condiciones estipuladas en la Carta de la ONU, ni de establecer fuentes de autoridad fuera del Consejo de Seguridad, sino más bien, de lograr que el Consejo de Seguridad de la ONU “trabaje mejor”. Esto, sin embargo, equivale a constatar lo obvio.

Las consideraciones son parecidas en relación a la manera como el grupo trata la pregunta relativa a la soberanía y a las intervenciones del exterior en conflictos internos. En este contexto, el grupo no trató de reinventar la rueda, sino que aprobó claramente

los resultados del informe de la ICISS *La Responsabilidad de Proteger* que ofrece, al parecer, una solución práctica al dilema planteado por las demandas concurrentes en relación a la inviolabilidad de la soberanía estatal, por un lado, y a la limitada capacidad de hacer cumplir los derechos humanos elementales por el otro. Aunque la ICISS argumentó que era necesario frenar a los países que querían intervenir a la fuerza en los asuntos internos de otros países y que debía existir un obstáculo alto para las intervenciones militares legítimas destinadas a la protección de las personas, también cuestionó la inviolabilidad del principio de soberanía argumentando que la comunidad internacional tenía tanto el derecho como la responsabilidad de intervenir cuando los estados renunciaban a su responsabilidad de proteger a las personas que vivían dentro de sus fronteras. Al abordar el problema de esta manera, la soberanía pasaría de ser la última línea de defensa de los estados, a ser una fuente inherente de responsabilidad de los estados a proteger, por ejemplo, a su población contra masacres, a las mujeres contra violaciones sistemáticas y a los niños para que no tengan que morir de hambre. Solamente si los estados en cuestión no quieren, o no pueden, asumir su responsabilidad, o si ellos mismos son los responsables de los males antes mencionados, entonces la comunidad internacional tiene el deber de actuar en su lugar. Aunque la ICISS y el Grupo de Alto Nivel ayudaron a establecer una doctrina ampliamente aceptada, regulando el uso de la fuerza para proteger a las personas, ninguna de las dos comisiones fue capaz de cambiar la actual práctica del Consejo de Seguridad para lograr que reaccione más a tiempo, más eficazmente y de una forma más equitativa. Durante el último año, el mundo estuvo con el corazón en vilo mientras que el Consejo hizo demasiado poco y demasiado tarde para poner fin a la crisis en Darfur.

Como una posible solución a este dilema, el grupo recomendó que a la hora de decidir si se autorizaba el uso de la fuerza para hacer frente a una amenaza externa o para poner fin a un conflicto interno, el Consejo de Seguridad debía basar su decisión en los siguientes cinco criterios:

- Gravedad del peligro: ¿Se trata de un peligro para el estado o para la seguridad de las personas suficientemente inequívoco y grave para justificar el uso de fuerza militar?

- Intención apropiada: ¿Está claro y resulta inequívoco que el objetivo principal de la acción militar consiste en bloquear o impedir una amenaza? ¿Qué otras intenciones o motivos pueden jugar, posiblemente, un papel para la misión propuesta?
- Último recurso: ¿Se consideraron todas las opciones no militares y qué tan probable resulta que medidas menos draconianas sean inefectivas?
- Proporcionalidad de las medidas: En relación a la envergadura, la duración y la intensidad de la acción militar, ¿se trata verdaderamente de lo mínimo requerido para enfrentar la amenaza de forma eficaz?
- Correlación de las consecuencias: ¿Conlleva la acción militar una posibilidad razonable de éxito y cabe esperar que las consecuencias de la acción no serán peores que las de una no acción?

Este catálogo de criterios, que proviene en gran parte de la teoría de la "guerra justa", no constituye una simple lista de control, capaz de asegurar una decisión rápida y segura a favor o en contra de cualquier resolución adoptada por el Consejo de Seguridad recomendando el uso de la fuerza. Sin embargo se debería tener en cuenta para las resoluciones declaratorias del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General. Si, como lo espera el grupo, esto ocurre y si una discusión más sistemática logra que se alcance más fácilmente un consenso en el seno del Consejo, entonces existe una mayor posibilidad de que este organismo se muestre más proactivo a la hora de responder a las amenazas contra la seguridad colectiva de los estados y de los seres humanos.

Los críticos no perdieron mucho tiempo en desecher las propuestas del grupo, considerando que no iban muy lejos o que se trataba, simplemente, de vino viejo en botellas nuevas. De hecho, tal cual lo demostró una rápida revisión del informe *La Responsabilidad de Proteger*, los elementos básicos de la visión del Grupo de Alto Nivel también se pueden encontrar en otros informes. El informe *La Responsabilidad que compartimos* no parece aclarar ni el debate, ni las confrontaciones acerca del área gris existente entre la acción anticipada y la preven-

ción. Habrá que añadir definitivamente un sentido sobrio de realidad política a estas recomendaciones si se desea lograr lo que, a fin de cuentas, es la intención más importante del informe: reconstituir el monopolio *de jure* de la ONU en relación al uso de la fuerza.

Aún así, el grupo no cedió a la doctrina de seguridad nacional de los EEUU. Los autores condicionaron la concesión de un mandato colectivo para el uso de la fuerza al cumplimiento de unos criterios estrictos. Cabe poner en tela de juicio que la guerra en Irak hubiese pasado la prueba de estos criterios – el hecho de respetar una “correlación de las consecuencias” positiva o de ser el “último recurso” – y diciendo eso nos quedamos cortos. En los próximos meses, los estados miembro y los funcionarios directivos de la ONU tienen ante sí el gran desafío de restablecer unos lazos significativos con los EEUU, sin adoptar directamente su doctrina de seguridad nacional. En el pedregoso camino que tenemos ante nosotros, el informe del grupo puede, ciertamente, cumplir la función de “hoja de ruta” hacia un mundo más seguro, compuesto por estados que compartan responsabilidades soberanas. Pero ante la ausencia de estados que asuman su papel de actores de “primera línea” en la construcción de un mundo más seguro, ninguna reforma de la ONU obtendrá este resultado sin el compromiso renovado de los estados de vivir según las estipulaciones de la Carta de la ONU y de fortalecerlas.

#### **4 La reforma del Consejo de Seguridad, ¿quién participa y quién no?**

El Consejo de Seguridad, el organismo de toma de decisiones más poderoso de la ONU, ha sido, durante mucho tiempo, causa de grandes frustraciones para los reformadores de la ONU<sup>(2)</sup>. Cuando se creó la ONU en 1945, el Consejo de Seguridad estaba compuesto por tan sólo 11 miembros: 5 permanentes y 6 no permanentes. Desde entonces, la Carta se enmendó tan sólo una vez, el 17 de diciembre de 1963, para aumentar el número de miembros no permanentes de 6 a 10. Estas enmiendas entraron en vigor el 31 de agosto de 1965. Sin embargo no se enmendaron todos los demás aspectos relacionados con la composición del Consejo o con sus procedimientos de trabajo. Esta ampliación del Consejo de

Seguridad fue el resultado de la entrada en la ONU de nuevos estados miembro que acababan de alcanzar su independencia debido a la descolonización. Entre 1960 y 1963, veintinueve países se convirtieron en miembros de la ONU y estos nuevos miembros constituyeron un considerable bloque de votación en la Asamblea General haciendo posible la mayoría de dos tercios necesaria para enmendar la Carta.

Cuarenta años y miles de iniciativas más tarde, la estructura del Consejo sigue congelada en el tiempo. Aún así existe un consenso amplio de que el Consejo refleja un equilibrio de poder anticuado que existía al final de la Segunda Guerra Mundial y que África, América Latina y el mundo islámico deberían tener una voz permanente en las deliberaciones del Consejo. Pero aunque la gran mayoría de los estados miembro apoya la idea de ampliar el Consejo más allá de un pequeño grupo de naciones privilegiadas, no existe casi ningún consenso sobre los detalles de la ampliación o de la eliminación del derecho de voto.

A pesar de los esfuerzos desplegados por el Grupo de Alto Nivel para desviar la atención de los asuntos relacionados con la reforma del Consejo de Seguridad y para dirigirlos hacia las cuestiones relacionadas con las amenazas contra la seguridad colectiva, la competencia internacional por posibles escaños nuevos en la mesa más importante del mundo se hizo cada vez más feroz en el transcurso del año 2004. Irónicamente, debido a toda la atención que atrajo este tema, el grupo no presentó una propuesta única que pueda ser votada en la Asamblea General y en el Consejo. De hecho, no parece muy probable que en un futuro cercano se realicen cambios en la composición del Consejo de Seguridad.

El hecho de que la reforma del Consejo de Seguridad fue el único tema en relación al cual los 16 diplomáticos y políticos eminentes del Grupo de Alto Nivel no pudieron llegar a un acuerdo, muestra cuán difícil seguirá siendo la posibilidad de encontrar un consenso. El grupo instó a ampliar el Consejo a 24 miembros, en vez de los 15 existentes, pero como no fue capaz de acordar una propuesta única, al final recomendó dos modelos que compiten entre ellos:

La primera opción propone añadir seis nuevos miembros permanentes, dos de Asia, dos de África y

(2) Para un análisis más detallado de la historia del proceso de reforma del Consejo de Seguridad véase Thomas G. Weiss, “Overcoming the Security Council Reform Impasse: The Implausible Versus the Plausible,” *FES Occasional Papers*, de próxima aparición en 2005, en:

[http://www.fesny.org/unreform\\_docs.htm](http://www.fesny.org/unreform_docs.htm).

uno de Europa y de las Américas, respectivamente, y añadir tres miembros no permanentes por períodos renovables de dos años. La segunda opción propone añadir un tercer nivel de ocho miembros semi-permanentes por períodos renovables de cuatro años. Este nivel semi-permanente acompañaría a los cinco miembros permanentes pero también añadiría un escaño adicional de dos años a los diez escaños rotativos existentes. De acuerdo con este plan, Asia, Europa, África y las Américas podrían obtener, cada uno, dos de estos escaños.

Como esquema general, la comisión sugirió agrupar los 191 estados miembro en cuatro bloques regionales – África, Asia, América y Europa – y que cada región estuviese representada por seis países en el Consejo de Seguridad. Pero el grupo se abstuvo de especificar a qué países se les debería o no ofrecer la calidad de miembro. Sin embargo, inspirado por el artículo 26 de la Carta de la ONU, el grupo concluyó que cualquier reforma debería “aumentar la participación” de aquellos países que dan la mayor contribución – financiera, militar y diplomática – a la paz y a la seguridad internacional. Resulta de fundamental importancia tomar nota del hecho de que ninguno de los dos modelos promovidos por el Grupo de Alto Nivel prevé un cambio para la actual distribución de los privilegios de veto.

El hecho de que el grupo presentase dos modelos de reforma no significa que no estuviese seguro de cómo avanzar, sino que prefería dejar la pelota en el campo de los estados miembro para que ellos tomaran la decisión. Ambos modelos tienen sus defensores y sus críticos: ya en septiembre de 2004, Japón, India, Brasil y Alemania lanzaron una campaña común, un “G-4”, declarando que las cuatro naciones no solamente merecían obtener un estatus permanente sino que también se les debía garantizar un estatus idéntico al del de los países con derecho de veto. Alemania y Japón, sin embargo, han señalado su voluntad de sacrificar los derechos de veto si, en cambio, obtienen un escaño permanente. Francia, Gran Bretaña y Rusia apoyan las aspiraciones de los cuatro países. China ha apoyado públicamente la meta de Alemania mientras que rechaza estrictamente la del Japón y apoya sin mucho énfasis la de la India. Los EEUU han expresado su apoyo tan sólo al Japón, uno de los países que apoya la guerra del Irak.

Al igual que siempre, el mayor obstáculo a la ampliación del Consejo de Seguridad sigue siendo el de las consideraciones de índole geopolítica. Casi todas las rivalidades geopolíticas mayores del mundo han influenciado el proceso de reforma y todos los candidatos importantes se han visto enfrentados a un coro de críticos. China y Corea del Sur han expresado su desagrado ante un Japón con un papel más poderoso. Italia, una defensora del segundo modelo, se ha mostrado preocupada ante la disminución de su influencia en la Unión Europea y, por lo tanto, se opone a la candidatura de Alemania. Y no resulta sorprendente que Pakistán se oponga a las aspiraciones de la India y que Indonesia, la nación musulmana más poblada, también haya presentado su reivindicación al escaño asiático. Argentina y México, de habla castellana, no están nada contentos con la lógica del Brasil según la cual éste debería representar a Suramérica por ser el país con la mayor población del continente. Egipto reclama el escaño africano para representar al mundo árabe. Este escenario deja a Nigeria y a Sudáfrica compitiendo por un segundo escaño africano.

Ambos modelos son de saludar debido a que lograrían una mejor representación del mundo actual en el Consejo de Seguridad. Sin embargo, de esta manera, se ampliaría y no se reformaría el Consejo, una diferencia sutil pero crucial. Aumentar simplemente el número de miembros del Consejo sería, realmente, tan sólo un cambio pequeño. Los cinco países que, en la actualidad, tienen derecho de veto mantendrían su privilegio y resulta difícil ver cómo, a través de un escaño adicional, los diplomáticos brasileños, alemanes o hindúes pueden lograr que las acciones del Consejo se hagan más posibles y sean más eficientes y equitativas. En vez de eso, el grupo buscó la manera de mejorar el funcionamiento y la responsabilidad del Consejo y propuso la introducción de un sistema de “votación indicativa” que correspondería a un voto no oficial en el Consejo antes del voto oficial. Sin embargo, la experiencia nos muestra que estas innovaciones en los procedimientos no han sido de gran ayuda a la hora de evitar que los intereses geopolíticos se reflejen en las votaciones del Consejo.

## 5 La cobertura de un vacío institucional: una comisión para la consolidación de la paz

La recomendación, a lo mejor, más útil y prometedora del Grupo de Alto Nivel puede ser que sea su idea de crear una Comisión para la Consolidación de la Paz y una Oficina de Fomento de la Paz. La idea básica detrás de esta propuesta es cubrir un vacío institucional significativo en el sistema de la ONU, creando una institución que fortalecería los estados débiles al borde de una guerra y/o fortalecería los estados débiles que se encuentran en un proceso de transición de la guerra a la paz. La comisión sería un complemento al trabajo de varios organismos y agencias especializadas de la ONU, pero conjuntamente con las operaciones del Consejo de Seguridad, la ONU tendría, por fin, un sistema integrado para manejar las situaciones antes, durante y después de los conflictos.

Si bien es cierto que la ONU ha conducido en varios países operaciones de mantenimiento de la paz de larga duración, no caben muchas dudas de que se trataron de operaciones poco coordinadas, mal equipadas y sin el personal necesario. En el transcurso del tiempo, las actividades de la ONU desplegadas en las áreas de mantenimiento y de reconstrucción de la paz se han repartido entre varias instituciones de la ONU con mandatos solapados. Se sabe y se ha documentado que la cooperación entre estas instituciones ha sido bastante débil. De hecho, aparte de su reciente éxito en Timor Oriental, la ONU ha demostrado tener demasiado pocos medios financieros, una organización y una dotación de personal inadecuada para ocuparse sistemáticamente de la prevención de conflictos y de las operaciones después de un conflicto.

La comisión para la consolidación de la paz propuesta sería, por lo tanto, la responsable de observar los conflictos potenciales, de emplear medidas preventivas para impedir el deterioro de situaciones peligrosas y de asegurar que la ayuda a la reconstrucción destinada a los países que están saliendo de una guerra esté asegurada para los próximos años. Al exponer las líneas generales de la nueva comisión, los miembros del grupo manifestaron un sano juicio y realismo político al proponer que sea un organismo subsidiario del Consejo de Seguridad el que tendría el derecho de nombrar a su presidente. Esta caracte-

rística aumenta la probabilidad de que el Consejo de Seguridad apruebe su creación y utilice el organismo para apoyar las operaciones que, por lo general, recién se despliegan cuando los conflictos ya han madurado completamente. El informe del grupo también insta a establecer una "Oficina de Apoyo a la Reconstrucción de la Paz" dentro del Secretariado para permitir al Secretario General ayudar a "integrar las políticas y estrategias de reconstrucción de la paz de todo el sistema, a desarrollar las mejores prácticas y a dar un apoyo coherente a las operaciones de campo." El Consejo Económico y Social de la ONU, los gobiernos nacionales, los dirigentes del Banco Mundial, del FMI y de los bancos de desarrollo regional, así como los representantes de los países donantes estarán representados en la comisión de acuerdo con el plan preliminar presentado en el informe del grupo.

Teniendo en cuenta las deficiencias obvias de la ONU en las áreas de mantenimiento de la paz antes de un conflicto y de reconstrucción de la paz después de un conflicto, no se puede exagerar la necesidad de reformar la ONU en estas áreas. Pero la creación de nuevas estructuras cuesta dinero y el largo y tedioso proceso de debate no será precisamente menos largo y tedioso si se tiene en cuenta que la creación de una comisión de esta índole requiere el voto de dos tercios de los 191 miembros de la ONU. Además, el informe del grupo no menciona, curiosamente, el efecto que la nueva comisión podría tener sobre el papel y las operaciones del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO, por sus siglas en inglés) de la ONU. ¿Se integrará el DPKO en la nueva institución? ¿Se mantendrá con un mandato que se solapa con el de la comisión? ¿O se mantendrá con una identidad discreta y un mandato propio? A pesar de la necesidad de responder a estas preguntas, la creación de una comisión para la consolidación de la paz que integre los esfuerzos de prevención de conflictos y de reconstrucción después de un conflicto sería un complemento bienvenido al Consejo de Seguridad que debería cambiar su tendencia de legislar sobre demasiados asuntos y, por lo tanto, centrar su atención en la autorización y el empleo del uso de la fuerza para proteger a las personas.

## 6 Conclusión

En los últimos meses, los senadores y congresistas estadounidenses han lanzado un ataque a gran escala contra la mala gestión, por parte de la ONU, del programa para Irak “petróleo por alimentos” de varios miles de millones de dólares con políticos y medios de comunicación de derecha, exigiendo la renuncia de Kofi Annan. Este desarrollo complicará seguramente la participación de los EEUU en el proceso de reforma de la ONU hasta la Cumbre del Milenio + 5 en septiembre de 2005. La reelección de George W. Bush en noviembre de 2004 y el predominio del partido republicano en el congreso estadounidense son un serio problema para cualquier esfuerzo de reforma y, no en último término, para la reforma del Consejo de Seguridad que requiere la enmienda de la Carta de la ONU. Pero la reforma de la ONU no depende de un solo país, incluyendo los EEUU. Las rivalidades geopolíticas en Europa, América Latina y Asia Central y Oriental continuarán siendo un obstáculo para la ONU en 2005 y después, como lo han sido durante décadas. La implementación de muchas de las 101 recomendaciones del Grupo de Alto Nivel, sobre todo aquellas que requieren la enmienda de la Carta, necesitarán el voto de la Asamblea General (mayoría de dos tercios) y del Consejo de Seguridad (unanimidad).

Las comisiones internacionales son una oportunidad como también un desafío. Para poder cambiar las relaciones internacionales, se necesita un fuerte y amplio apoyo político por parte de los estados. En este artículo se argumentó que aunque el Grupo de Alto Nivel no ha ofrecido ideas revolucionarias en relación a las preguntas centrales relativas a la seguridad colectiva – especialmente en relación al uso de la fuerza para enfrentar una amenaza externa o para poner fin a un conflicto interno – su informe final ofrece una orientación política a los dos principales grupos que componen la ONU, a saber los estados miembro y el cuerpo de funcionarios internacionales dirigidos por el Secretario General Annan.

Los esfuerzos de seguimiento por parte de los miembros del grupo y de varias instituciones nacionales e internacionales pueden ser decisivos a la hora de crear un apoyo político para la implementación de algunas de las recomendaciones del Grupo de Alto Nivel. Pero el trabajo de seguimiento en sí no bastará. Ninguna propuesta o recomendación de re-

forma presentada por una comisión internacional logrará que el mundo sea más seguro o que la ONU sea más fuerte y más efectiva en los años por venir. Tal cual lo planteó con perspicacia el Grupo de Alto Nivel, el resultado depende en gran medida de la determinación de los líderes mundiales de dotar a la ONU de “la energía, la atención y los recursos” necesarios para garantizar “un mundo más seguro”.

*\*Sobre los autores:*

*Kevin Ozgercin es Funcionario de Programa de la oficina de la Fundación Friedrich Ebert en Nueva York.*

*Jochen Steinhilber forma parte del personal del Departamento de Política de Desarrollo de la Fundación Friedrich Ebert en Berlín.*