



Repensando la gobernanza global. Naciones Unidas y el Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio

Por Mariana Luna Pont

Ningún diagnóstico de la situación de la política mundial en la posguerra fría puede eludir la cuestión de la alta complejidad e incertidumbre del escenario internacional. Contribuyen a ello las graves situaciones que vivió el mundo durante la última década del siglo XX -en África, la ex Yugoslavia y Medio Oriente- las acciones terroristas y el impacto negativo de la globalización en términos económicos, sociales y ambientales. Paulatinamente la reflexión comenzó a centrarse en los cambios en los patrones de polaridad y en la transformación del mundo westfaliano, en las nuevas formas de conflictividad y su abordaje, las alternativas por las que atraviesa el principio de no intervención y su reflejo en las doctrinas del derecho internacional, en el espacio de la ética en las relaciones internacionales, de la diversidad étnica, religiosa y cultural y de los valores en la comunidad internacional.

Tan pronto se enuncian problemas de “nuevo tipo”, emergen diversos factores que dificultan la generación de consensos globales y la acción colectiva. Entre ellos, que las

decisiones respecto de muchos de esos asuntos cruciales para la humanidad son tomadas fuera del contexto de las instituciones multilaterales por un pequeño grupo de estados. Un orden basado en dicho liderazgo no solo suele generar rechazos y resistencias sino que puede resultar poco efectivo, profundizando los **déficits de eficiencia y de responsabilidad** en la configuración de la política pública global.

La idea de gobernanza global aspira a responder a ese desafío. Como observa Fred Halliday, puede ser entendida -en términos generales- como

“la suma de varios componentes: el refuerzo de las instituciones globales y regionales existentes, la evolución del derecho y de las normas prevalecientes en el derecho internacional y la protección y promoción de los bienes públicos globales internacionales, se trate ya del medio ambiente, del espacio, de los minerales o del mar”¹.

En términos más específicos, alude al agregado de diversas maneras a través de las

cuales individuos e instituciones -públicas y privadas- manejan o gestionan sus asuntos comunes² y a un conjunto de regulaciones que funcionan igual que las que no emanan de una autoridad oficial, producidas por la proliferación de redes en un mundo cada vez más interdependiente³. Analizando una y otra definición se hace evidente que este concepto no es unívoco. De hecho, es posible individualizar diversos discursos de gobernanza no necesariamente concordantes entre sí, que van desde la promoción de la “good governance” a la “multilevel governance” y la “democracia cosmopolita”, pasando por las versiones más críticas del “nuevo multilateralismo”.

Sea en su versión estatocéntrica o de múltiples niveles de gobernanza; en aquellas centradas en la gestión y resolución de problemas o en las versiones críticas de las estructuras de poder dominantes responsables de fenómenos de dominación y exclusión que subyacen al orden mundial, queda claro que la definición de patrones de gobernanza tiene como prerequisite la generación de

ciertas convergencias globales⁴.

Aprovechando todo lo que evocaba y simbolizaba el cambio de milenio, fue convocada en Nueva York en septiembre del año 2000 una Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno -con la participación de 147 líderes mundiales y un total de 191 países-, que concluyó con la *Declaración del Milenio*, en la cual se establecieron los objetivos, metas, principios y valores comunes que habrían de orientar la acción en torno de los grandes problemas de la política mundial en la post Guerra Fría -la paz, la seguridad y el desarme; el desarrollo y la erradicación de la pobreza; la protección del medio ambiente, los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno, la protección de las personas vulnerables; la atención de las necesidades especiales en África y el fortalecimiento de las Naciones Unidas.

Los conflictos y tensiones que se sucedieron desde entonces, en particular el desempeño unilateral de Estados Unidos, le dieron a estos debates un carácter más perentorio. En virtud de ello, el Secretario General de las Naciones Unidas convocó en septiembre de 2003 a un Grupo de Alto Nivel de personas eminentes⁵ para que evaluara las actuales amenazas a la paz y seguridad internacionales, proporcionara una visión amplia y colectiva de la manera de avanzar hacia un **nuevo consenso global** sobre el futuro de la seguridad colectiva y de la reformulación de las instancias multilaterales, en particular de Naciones Unidas, orientadas a mejorar su rendimiento y capacidad de enfrentar la creciente complejidad del escenario internacional.

Es posible individualizar diversos discursos de gobernancia no necesariamente concordantes entre sí, que van desde la promoción de la "good governance" a la "multilevel governance" y la "democracia cosmopolita", pasando por las versiones más críticas del "nuevo multilateralismo".

El 1º de diciembre de 2004 fue entregado al Secretario General el Informe del Grupo de Alto Nivel, denominado "Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio", cuyas conclusiones y recomendaciones serán la base de la Cumbre de la organización a realizarse en septiembre del corriente año. El Informe está organizado en torno a tres grandes ejes: las consideraciones de **deberes** y **responsabilidades** de los estados para alcanzar un nuevo esquema de seguridad colectiva viable y eficiente y la base normativa que debería orientarlo; el marco jurídico>>

>>que permita hacer operativa la articulación de dicho consenso sobre bases de legalidad y legitimidad, y finalmente, la revisión del marco institucional orientado a la optimización del multilateralismo en el siglo XXI. Sus conclusiones y numerosas recomendaciones giran en torno de la naturaleza de las amenazas al orden estatal y global, la reformulación del concepto de seguridad colectiva; el desafío de la prevención de aparición de nuevas amenazas, las condiciones para la intervención y el uso de la fuerza y las reformas al sistema multilateral pendientes y necesarias para la articulación de las nuevas formas de gobernancia.

El Informe propone una perspectiva abarcadora del tema de la seguridad, en la cual se redefine aquello que debe ser considerado amenaza y las interconexiones existentes entre las mismas, así como sus consecuencias para la formulación de políticas y el diseño institucional:

"Cualquier episodio 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"⁶. Amenazas que van más allá de las guerras de agresión entre estados, provienen tanto de actores estatales como no estatales y que afectan la seguridad de los estados y de los seres humanos. A partir de esta definición, se identifican y analizan seis grupos de amenazas, entre ellas los fenómenos de orden económico y social como la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación del medio ambiente; los conflictos entre estados; los conflictos internos (como la guerra civil, el genocidio y otras atrocidades

en gran escala), la proliferación de armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas; el terrorismo y la delincuencia organizada internacional.

Frente a la concepción tradicional de seguridad colectiva -fundamentalmente militar-, la concepción de **seguridad humana** sustentada por el Grupo supone que la seguridad, el desarrollo económico y la libertad humana son indivisibles, que las responsabilidades, compromisos, estrategias e instituciones que se necesitan para un sistema eficaz, eficiente y equitativo han de estar orientados tanto hacia la seguridad de los estados>>

>>como las personas. Entiende que la creciente interrelación de las amenazas vuelve insuficientes las respuestas individuales, e indispensable la acción conjunta en los planos mundial, regional y nacional, sustentado en un sentido de **responsabilidad colectiva**.

Los autores anticipan que una de las grandes dificultades para llegar a acuerdos en esta materia serán las divergencias entre los estados respecto de lo que consideran amenaza y en la ponderación acerca de cuáles de las identificadas en el Informe ponen en riesgo la paz y la seguridad internacionales, junto con la generación de consensos en torno a la forma que deberá asumir un tratamiento equitativo de las mismas.

"[...] 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"⁷.

El principal desafío es anticiparse al riesgo de internacionalización de conflictos internos, asegurar que de todas las amenazas, las que son distantes no pasen a ser inminentes y las que son inminentes no lleguen a ser destructivas. Ello exige un marco amplio y complejo de diplomacia y acciones preventivas, el perfeccionamiento de los marcos normativos internacionales -de los regímenes jurídicos y de los mecanismos de resolución de controversias; de los regímenes de control en materia de comercio de recursos naturales, de armamentos y desarme y de mecanismos para el diálogo y la cooperación-, una mayor utilización de la opción del despliegue preventivo de fuerzas de mantenimiento de paz; la optimización del régi-

men de sanciones y un claro liderazgo en los planos nacional e internacional para actuar rápida, decisiva y colectivamente, minimizando las consecuencias humanitarias negativas que surgen de dicha actuación.

Bajo el supuesto de que el mantenimiento de la paz y seguridad internacional y un sistema de seguridad colectiva eficaz dependen en gran medida de que exista una aceptación y un concepto común a nivel global acerca de cuándo es legal y legítimo utilizar la fuerza, en el Informe se discriminan distintos tipos de situaciones que podrían requerir el recurso a la guerra -situaciones, por cierto,



en torno a las cuales se concentran las mayores indeterminaciones normativas y de debate en materia de seguridad: 1) cuando un estado aduce el derecho a recurrir al uso de la fuerza a título preventivo, en legítima defensa, en atención a una amenaza que no es inminente; 2) cuando un estado parece estar planteando una amenaza externa -real o posible- a otros Estados o pueblos más allá de sus fronteras pero no existe acuerdo en el Consejo de Seguridad acerca de cómo reaccionar y 3) cuando la amenaza es de índole predominantemente interna -para la propia población de un Estado- y la cuestión reside en actuar para proteger a dicha población.

A juicio del Grupo, la Carta de la ONU debidamente interpretada y aplicada se adecua a todos estos casos. **No sería necesario ampliar ni limitar el alcance del artículo 51** (legítima defensa individual o colectiva) ni se trataría de encontrar una alternativa al Consejo de Seguridad como fuente de autoridad, sino de que funcionara mejor de lo que lo ha hecho hasta ahora. En relación al primer escenario, se sostiene que las acciones preventivas unilaterales justificadas en legítima defensa en virtud del artículo 51 y amparadas en **la idea de la necesidad de actuar antes de que la amenaza se convierta en inminente y de que el daño puede ser menor si se actúa preventivamente, constituyen un riesgo para el orden mundial**. Para la segunda situación, consideran que si bien el Capítulo VII da plenos poderes al Consejo de Seguridad para enfrentar amenazas de toda índole, se debería prestar mayor atención a las cuestiones vinculadas a la legitimidad de la acción, particularmente

la necesidad de probar el carácter real de la amenaza (teniendo en cuenta tanto la capacidad como la intención específica de quien la encará) y contemplar si la respuesta militar constituye la única respuesta razonable en tales circunstancias.

Se identifican **cinco criterios** que el Consejo de Seguridad deberá tener en cuenta en el caso de autorizar o emplear el uso de la fuerza: la gravedad de la amenaza; contar con un propósito correcto, constituir el último recurso (una vez agotadas las instancias de resolución pacífica); la proporcionalidad de los medios utilizados y un correcto balance de las consecuencias de manera tal que no se produzcan daños mayores. En conjunto, estos criterios constituyen una reactualización de la doctrina de la guerra justa bajo un nuevo contexto de los tipos de amenaza.

Las situaciones del tercer tipo -amenazas de índole predominantemente interna-, remiten al debate entre quienes sostienen el “derecho de intervenir” en catástrofes causadas por el hombre y quienes aducen que, aun cuando el capítulo VII le confiere al Consejo de Seguridad atribuciones para mantener o restablecer la seguridad internacional, no autoriza medidas coercitivas contra estados soberanos por hechos que ocurran dentro de sus fronteras. El Grupo concluye que existe una **responsabilidad internacional de proteger a las poblaciones** involucradas siempre y cuando esté establecido que la situación constituye una amenaza para la paz y seguridad internacionales.

“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 trate 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 las sociedades devastadas”⁸.

Desde esta perspectiva, la eficacia del sistema mundial de seguridad colectiva depende, en última instancia, no solo de la legalidad de las decisiones sino también de que exista una **idea común** acerca de su legitimidad y de que se adopten sobre la base de pruebas sólidas y buenas razones, tanto morales como jurídicas. Los cinco criterios anteriormente nombrados constituyen pautas de legitimidad y se refieren, precisamente, ya no a **si se puede** usar legalmente la fuerza sino a **si debería ser** utilizada, procurando de esta manera reducir al mínimo la posibilidad de que los estados actúen fuera del Consejo de Seguridad o en forma unilateral⁹.

Garantizar la eficacia de la seguridad colectiva requiere un marco institucional propi-

cio. La reforma del Consejo de Seguridad y la revisión del derecho a veto constituyen en el Informe dos cuestiones centrales y decisivas para optimizar la respuesta colectiva a las problemáticas globales. La orientación que debería tomar dicha reforma es el único punto en el que el Grupo no logró el consenso de todos sus miembros. Para salir del *impasse* se sugieren dos opciones -denominadas Modelos A y B- como base para orientar el debate en esta materia. Según el **Modelo A**, serían seis los nuevos puestos permanentes, no habría nuevos derechos de veto y se sumarían 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 regiones¹⁰.

Respecto del **derecho a veto**, si bien lo reconocen como una institución anacrónica, el Grupo no halló una alternativa de cambio práctica y satisfactoria. Recomiendan que los estados se comprometan a abstenerse de utilizar el veto en casos de genocidio y abusos de gran escala de los derechos humanos y sugieren que ninguna propuesta de reforma incluya una ampliación del mismo¹¹.

Además de la reforma de las instituciones existentes, el Informe incluye y concluye con la identificación de iniciativas de otra índole: la creación de un nuevo órgano intergubernamental -la Comisión de Consolidación de

la Paz; insta al Consejo Económico y Social a establecer un Comité sobre los aspectos económicos y sociales de las amenazas a la seguridad; la introducción de cambios en la Comisión de Derechos Humanos orientados a dar mayor credibilidad a los esfuerzos y eficacia de los mecanismos de derechos humanos y centrar la atención en la protección de los derechos individuales; y el fortalecimiento de la Secretaría en particular en sus recursos y estructura necesarios para trabajar en las esferas de prevención de los conflictos, la mediación, la consolidación de la paz y el análisis estratégico. Otras recomendaciones están dirigidas hacia los organismos especializados y los órganos intergubernamentales que no forman parte de las Naciones Unidas, como por ejemplo la OEA.

Modelo A

| Región | Numero de Estados | Puestos permanentes (que se mantienen) | Nuevos puestos permanentes (que se proponen) | Puestos con un mandato de dos años (no renovable) que se proponen | Total |
|--------------------|-------------------|--|--|---|-------|
| Africa | 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 | 191 | 5 | 6 | 13 | 24 |

Modelo B

| Región | Numero de Estados | Puestos permanentes (que se mantienen) | Puestos con un mandato renovable de cuatro años que se proponen | Puestos con un mandato de dos años (no renovable) que se proponen | Total |
|--------------------|-------------------|--|---|---|-------|
| Africa | 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 | 191 | 5 | 8 | 11 | 24 |



Balance

El enfoque que subyace al Informe se acerca a aquel según el cual la gobernanza global comprende distintas dimensiones, siendo las de mayor importancia la promoción de la acción coordinada para afrontar problemas globales; el refuerzo de las instituciones internacionales para funcionar eficazmente y el desarrollo de normas y procedimientos multilaterales. Del mismo modo abunda en referencias tanto a derechos como a **responsabilidades** y en la identificación de los **valores** que deberían orientar la acción colectiva.

“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. Estos son los valores que deben ocupar un lugar central en cualquier sistema de seguridad colectiva en el siglo XXI [...]. La seguridad colectiva que procuramos establecer postula precisamente que todos los Estados y las instituciones internacionales, y quienes las dirigen, compartan la responsabilidad de hacerlo”¹².

Desde una perspectiva normativa, ningún debate sobre hechos, crisis o políticas puede prescindir del examen de los principios básicos que gobiernan la sociedad internacional. Hechos y valores no van por separado, actuar requiere pensar en lo que queremos alcanzar (en este caso las Metas del Milenio e Informe sobre las amenazas, los desafíos y el cambio) y cuáles son los medios legítimos. Un enfoque normativo indaga sobre los objetivos, valores y preferencias que guían la reflexión y la acción y la búsqueda de principios y redes de obligaciones morales que generen relaciones ajustadas a parámetros éticamente justificables. En suma, brindan razones para obligaciones adquiridas que no pueden ser atribuidas solo al interés (auto-interés) y los cálculos de poder de los estados.

Así, cualquier definición en torno de la gobernanza global estará condicionada por las inevitables realidades de poder que alientan variaciones entre orientaciones hacia el unilateralismo y el multilateralismo; por la tensión entre los imperativos políticos e instrumentales y los imperativos éticos; entre las demandas de la coyuntura y las necesidades de largo plazo y las visiones optimistas y pesimistas respecto de la posibilidad del

cambio. Probablemente uno de los mayores desafíos estará marcado por la necesidad de conciliar posiciones universalistas y aquellas particularistas en torno a los intereses y valores que deberán guiar el nuevo consenso global -claramente reflejada en la confrontación entre concepciones comunitaristas y cosmopolitas.

En los debates sobre alternativas de esquemas de seguridad colectiva y gobernanza parece necesario ponderar adecuadamente el conjunto de factores de orden interno y externo que generan precariedad y conflictos, eludiendo así la tendencia a circunscribir las explicaciones de tales fenómenos a factores



internos que solo podrían ser neutralizados a través de modelos centrados en la transformación de sociedades conforme a parámetros predeterminados -auspiciando así versiones parciales del “buen gobernar”- sustentados en una equívoca relación entre desarrollo y seguridad.



Notas

¹ Fred Halliday, *Las relaciones internacionales en un mundo en transformación*, Madrid, Los Libros de la Catara, 2002.

² The Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1995.

³ James Rosenau y Ernest-Otto Czempiel (eds.), *Governance without government: order and change in world politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

⁴ David Held, *Governare la globalizzazione. Un'alternativa democratica al mondo unipolare*, Bologna, Il Mulino, 2005, p. 121 y ss.

⁵ Conformado por Anand Panyarachun (Tailandia, Presidente del Grupo); Robert Badinter (Francia), Joao Clemente Baena Soares (Brasil), Gro Harlem Brundtland (Noruega), Mary Chinery-Hesse (Ghana), Gareth Evans (Australia), David Hannay (Reino Unido), Enrique Iglesias (Uruguay), Amre Moussa (Egipto), Satish Nambiar (India), Yevgeny Primakov (Federación de Rusia), Qian Qichen (China), Nafis Sadik (Pakistan), Salim Ahmed Salim (República Unida de Tanzania) y Brent Scowcroft (Estados Unidos).

⁶ *Un Mundo Más Seguro: la Responsabilidad que Compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*, Doc. A/59/565, Naciones Unidas, 2004, p. 12 (http://www.un.org/spanish/secureworld/report_sp.pdf)

⁷ *Ibidem*, p. 17.

⁸ *Ibidem*, p. 63.

⁹ Adicionalmente, el Informe abunda en el análisis de otras cuestiones vinculadas a la tramitación de los conflictos violentos y las tareas en la etapa post bélica -en particular aquello referido a la optimización de la capacidad de ejecución de operaciones de imposición, mantenimiento y consolidación de la paz; la responsabilidad de protección de las poblaciones- instan a los combatientes a cumplir con lo dispuesto en los Convenios de Ginebra, a firmar y ratificar los tratados relativos a la protección de civiles y refugiados y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional- y las condiciones para la optimización de la provisión de asistencia humanitaria.

¹⁰ En ambos modelos se propone que la Asamblea General, a partir de consultas regionales, elija a los miembros del Consejo de Seguridad dando preferencia en los puestos permanentes o de mayor duración a aquellos Estados que se cuenten entre los tres primeros en la aportación de contribuciones financieras al presupuesto ordinario en la región a la que pertenezcan o se encuentren entre los tres mayores contribuyentes en su región a misiones de Naciones Unidas para el mantenimiento de paz. *Un Mundo más Seguro (...)*, *op. cit.*, p. 12 y ss.

¹¹ *Ibidem*, p. 77. Proponen que se instituya un sistema de *veto 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 juicio del Grupo, ello haría que el veto se utilizara en forma más responsable.

¹² *Ibidem*, p. 24.