



Asamblea General

Distr. general
6 de abril de 2020
Español
Original: inglés

Septuagésimo cuarto período de sesiones

Tema 62 del programa

Consolidación y sostenimiento de la paz

Informe sobre el estado de la paz y la seguridad mundiales, en consonancia con los principales mandatos previstos en la Carta de las Naciones Unidas

Informe del Secretario General

Resumen

Este informe se presenta en cumplimiento de la resolución [72/243](#) de la Asamblea General, en la que esta exhortó al Secretario General a que le presentara un informe en su septuagésimo cuarto período de sesiones sobre el estado de la paz y la seguridad mundiales, en consonancia con los principales mandatos previstos en la Carta de las Naciones Unidas.

En él se pone de relieve el carácter evolutivo de los conflictos armados y la violencia, y se examinan siete importantes tendencias actuales que guardan relación con la paz y la seguridad mundiales. Además, se señalan las áreas en las que se han logrado avances y aquellas otras que aún aguardan una solución, destacando tanto las oportunidades como las persistentes dificultades que tiene ante sí la comunidad internacional. Por todo ello, supone una contribución para las reflexiones que tendrán lugar durante el 75° aniversario de las Naciones Unidas y durante todo el Decenio por la Paz Nelson Mandela. En ese sentido, también sirve para honrar el espíritu y la sabiduría de uno de los grandes humanistas de la historia, un hombre que creyó en un mundo mejor y luchó para hacerlo realidad. En efecto, como afirmó el propio Sr. Mandela, “la paz no se logra con la mera ausencia de conflictos, sino creando un entorno en el que todos puedan prosperar, sin importar su raza, color de piel, credo, religión, género, clase, casta ni ningún otro marcador social de la diferencia”.



I. Introducción

1. El Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas reza como sigue: “Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra [...], a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas [y] a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional, a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad”. Las aspiraciones y principios consagrados en la Carta —el no uso de la fuerza, el arreglo pacífico de controversias, la no intervención, la cooperación, la libre determinación y la igualdad soberana de los Estados Miembros— vertebran las relaciones internacionales; y este año, en el que celebramos el 75° aniversario de la Organización, mantienen la misma vigencia y urgencia que en 1945.

2. Los decenios que han transcurrido desde su creación han estado jalonados por hitos notables. Se ha logrado evitar la repetición del tipo de contienda mundial que preocupaba a los fundadores de las Naciones Unidas. Se han aprobado tratados y convenciones para regular diversas esferas, desde el derecho de la guerra hasta los derechos políticos, civiles, culturales, económicos y sociales, pasando por el desarme y la protección del medio ambiente. Las operaciones de establecimiento y mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas han contribuido a poner fin a conflictos y apoyar la reconciliación en países de todo el mundo. En el transcurso de una generación, mil millones de personas han salido de la pobreza. La paz reina en la mayoría de las sociedades.

3. Sin embargo, como se refleja en este informe, la paz y la seguridad mundiales se enfrentan hoy a posibles amenazas, alimentadas por una serie de dificultades interrelacionadas que hacen peligrar el progreso en los próximos años. Nuestro mundo, sumido en un proceso de transición, es testigo del mayor grado de tensión geoestratégica de los últimos años, una coyuntura que contribuye al estallido de devastadores conflictos armados de difícil solución, así como a un nivel pertinazmente alto de violencia grave fuera de los escenarios bélicos. La crisis climática, que pone en jaque la propia vida, tiene profundas consecuencias para la paz y la seguridad. La profunda desconfianza global se manifiesta de formas diversas, desde un mayor escepticismo hacia los tratados y las normas internacionales hasta el creciente descrédito de la clase política, y está espoleada por el miedo a no cosechar los beneficios de la globalización. Este cúmulo de circunstancias, ya de por sí complicado, se agrava con la inquietud que, cada vez más, suscita el lado oscuro de las tecnologías digitales: estas encierran un enorme potencial de progreso que, sin embargo, choca con el miedo al perjuicio que pueden acarrear al empleo, los medios de subsistencia, la privacidad y la seguridad, además de con su poder para propagar el discurso de odio y acentuar la polarización¹.

4. A comienzos de 2020 y en tan solo 12 semanas, el brote inicialmente aislado de una nueva enfermedad por coronavirus (COVID-19) se había convertido ya en una pandemia, con más de 199 países y territorios afectados a finales de marzo. La velocidad y las dimensiones de la propagación del virus, la gravedad de los casos y la conmoción socioeconómica resultante ya han tenido unos efectos dramáticos, aún más graves en los países con pocos recursos y unos sistemas sanitarios frágiles. La COVID-19 está atacando los cimientos mismos de las sociedades. Ha sumido la economía mundial en una recesión con enormes repercusiones socioeconómicas,

¹ António Guterres, Secretario General de las Naciones Unidas, “Remarks to the General Assembly on the Secretary-General’s priorities for 2020”, 22 de enero de 2020.

alarmantes cifras de desempleo y unas carencias extremas. Esta crisis amenaza con arrasar decenios de progreso en la lucha contra la pobreza y con acentuar aún más la marcada desigualdad que separa a unos países de otros y, dentro de estos, a unas regiones de otras. Urge que el mundo entero se una para buscar una salida global a esta crisis que, en el plano geopolítico, se ve como un clamor por un mayor liderazgo, solidaridad, transparencia, confianza y cooperación.

5. Para mantener la paz y la seguridad en el mundo actual, la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y el Consejo Económico y Social, además de la Comisión de Consolidación de la Paz, deben actuar de un modo coherente, comprometido, coordinado y acorde con sus respectivos mandatos, recogidos en la Carta y en las resoluciones pertinentes. El Consejo de Seguridad, como el principal órgano responsable de mantener la paz y la seguridad internacionales, ha sabido gestionar satisfactoriamente numerosos conflictos. En la actualidad, se ocupa de más asuntos que nunca, desarrolla una cooperación más sistemática con las organizaciones regionales, y sigue constituyendo un foro de capital importancia para la acción internacional, con el apoyo de otros órganos de las Naciones Unidas. Sin embargo, la eficacia de la cooperación internacional en defensa de la seguridad colectiva se ha puesto en entredicho cuando el Consejo, a causa de su división interna, ha sido incapaz de actuar. En tales situaciones, los conflictos se han intensificado hasta alcanzar un trágico número de bajas civiles y desplazamientos forzosos.

6. En la Carta se subraya la íntima relación existente entre la paz y la seguridad, el desarrollo, los derechos humanos, incluida la igualdad de género, y la cooperación internacional. Los Estados Miembros reafirmaron esa interrelación esencial cuando, en 2015, aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible como el documento marco en el que encuadrar los esfuerzos colectivos en pos de unas sociedades pacíficas, prósperas e inclusivas en un planeta sano. La Carta otorga a la prevención un carácter central en la labor de las Naciones Unidas. Una de las líneas del programa de reformas de la Organización consiste en avanzar hacia un pilar de paz y seguridad único e integrado que, además, tenga una mayor sintonía con los pilares de desarrollo y de derechos humanos. Con ello, se reconoce que solo adoptando un enfoque integral para abordar los problemas contemporáneos relativos a la paz y la seguridad se podrá cumplir el programa de prevención y sostenimiento de la paz, preservar las conquistas en materia de desarrollo y promover los derechos humanos para todas las personas, todos ellos objetivos centrales de las Naciones Unidas. Uno de los ejes fundamentales de este empeño es velar por mayores cuotas de participación de las mujeres y de igualdad de género tanto en el seno de las Naciones Unidas como en la labor que estas desarrollan en todo el mundo.

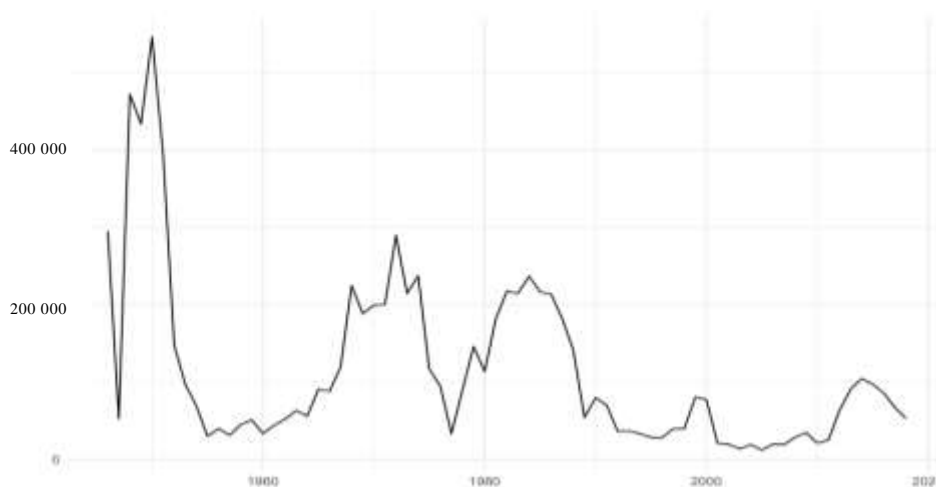
7. En este informe se evalúa el estado de la paz y la seguridad mundiales desde una perspectiva amplia e integrada. Tras examinar el carácter evolutivo de los conflictos y la violencia, pasan a estudiarse las tendencias que imperan en siete ámbitos interrelacionados con diversos puntos de contacto con la paz y la seguridad contemporáneas: la movilidad humana, las relaciones económicas y el comercio, la desigualdad, la participación cívica, las tecnologías digitales, el cambio climático, y el desarme y la regulación de los armamentos. Dichas tendencias exigen que los Estados Miembros se involucren colectivamente para dar una respuesta satisfactoria a las amenazas nuevas y emergentes, como las pandemias, evitar el estallido de nuevos conflictos y preservar la paz. Los Estados Miembros se enfrentan a dificultades más complejas e interrelacionadas, por lo que, para hacerles frente, tendrán que actuar colectivamente y cooperar con varios interesados de un modo eficaz, ágil e innovador.

II. El carácter evolutivo de los conflictos y la violencia

8. El alcance y la envergadura de los conflictos armados y la violencia están evolucionando. Hoy en día, los conflictos interestatales, que constituían la preocupación principal de los fundadores de las Naciones Unidas, son infrecuentes, aun cuando sigue acechando la amenaza de una gran contienda mundial. Por el contrario, resurgen los conflictos armados intraestatales². En el último decenio, los conflictos internos contribuyeron a que el número de muertes relacionadas con los conflictos alcanzara su cota máxima desde el final de la Guerra Fría. Con esta proliferación, también se invierte el descenso del número de conflictos intraestatales experimentado desde que arrancó la década de los noventa hasta el comienzo de la segunda década del presente siglo (véase la figura I); un descenso logrado, en parte, gracias a las iniciativas multilaterales que se concertaron para gestionarlos o resolverlos, respaldadas por consenso en el Consejo de Seguridad.

Figura I

Número de muertes relacionadas con los conflictos (1946-2018), tanto en conflictos interestatales como intraestatales



Fuente: Instituto Internacional de Oslo para la Investigación de la Paz/base de datos del Programa de Datos de Upsala sobre Conflictos.

9. Se aprecian considerables variaciones geográficas en las tendencias de los conflictos. Por ejemplo, en los cuatro últimos decenios y pese al reciente aumento de las tensiones en varios países de América Latina y Asia Oriental, los conflictos armados convencionales se han reducido notablemente en estas dos regiones. En Europa también se percibe una evidente tendencia positiva, una vez dejado atrás el drástico aumento que tuvo lugar al término de la Guerra Fría, cuando estallaron enfrentamientos armados en varios puntos de los Balcanes Occidentales y Europa Oriental. Por el contrario, en África y Oriente Medio ha habido un pronunciado ascenso del número y la intensidad de los choques violentos, sobre todo tras las sublevaciones acontecidas en el mundo árabe, aunque con notables excepciones dentro de cada región³.

² Universidad de Upsala, base de datos del Programa de Datos de Upsala sobre Conflictos, disponible en www.pcr.uu.se/research/ucdp.

³ *Ibid.*

10. Hoy, los conflictos intraestatales se distinguen por su gran complejidad y suelen caracterizarse por la proliferación de grupos armados no estatales, su relación con intereses criminales y, en ocasiones, extremistas, su creciente internacionalización y sus vínculos con cadenas mundiales de suministro. Estos rasgos, además de prolongar la duración y dificultar la solución de tales conflictos, hacen que los civiles sean más vulnerables ante crímenes atroces, con frecuencia perpetrados a gran escala, y otras violaciones graves de los derechos humanos.

11. Muchos de los grupos armados no estatales que intervienen en los conflictos intraestatales tienen cadenas de mando volubles y poco definidas. Grupos descentralizados forman coaliciones inestables y mantienen el vínculo con fuentes externas de apoyo, movidos por un amplio abanico de programas ideológicos, políticos y económicos que, a veces, son innegociables. En muchas zonas de conflicto, los grupos armados están bien pertrechados de armamento militar procedente de almacenes escasamente protegidos, del mercado negro o de ciertos Estados.

12. Cada vez hay más países que intervienen militarmente en conflictos intraestatales, no solo apoyando o posibilitando las acciones de los agentes locales, sino también como contendientes propiamente dichos. En este contexto, hay que señalar como hecho fundamental que los agentes externos que se inmiscuyen en tales conflictos suelen hacerlo para apoyar a alguna de las facciones nacionales en liza, a veces incumpliendo directamente las decisiones del Consejo de Seguridad. En muchos casos, esta intervención no parece perseguir los objetivos expresos de la paz y la estabilidad, sino contrarrestar la presencia de otros agentes externos.

13. En la población civil, las repercusiones de los conflictos intraestatales superan con creces el número declarado de muertos en combate. Muchas contiendas contemporáneas se libran en núcleos urbanos, por lo que tienen unas consecuencias devastadoras y bien documentadas en los civiles, como la pérdida de innumerables vidas y la destrucción generalizada de la infraestructura de las ciudades. La violencia sexual y de género, ejercida, sobre todo, contra las mujeres y empleada como táctica de guerra, también está demasiado presente en estos contextos, al igual que el reclutamiento forzoso, incluido el de los niños y las niñas, que practican algunos grupos armados. Los conflictos intraestatales aumentan el riesgo de sobremortalidad en la población, con una incidencia desproporcionada en las mujeres, los niños y las niñas.

14. Desde 1945, las Naciones Unidas han articulado una serie de prácticas e instrumentos para prevenir, gestionar y resolver conflictos, desde la discreta interposición de buenos oficios por parte del Secretario General y la diplomacia preventiva hasta el establecimiento más formal de los mecanismos y la doctrina del mantenimiento de la paz y, más recientemente, de la consolidación de la paz de las Naciones Unidas. Las organizaciones regionales están asumiendo un creciente protagonismo. En el año 2000 se produjo un hito destacado, cuando el Consejo de Seguridad aprobó la resolución [1325 \(2000\)](#), con la que se puso en marcha una ambiciosa agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad. Cuando este mismo órgano aprobó la resolución [2250 \(2015\)](#), la agenda sobre la juventud, la paz y la seguridad se perfiló como otro de los temas esenciales para la labor de la Organización. Más recientemente, en su resolución [2475 \(2019\)](#), el Consejo reconoció por primera vez el impacto desproporcionado que tienen los conflictos armados en las personas con discapacidad y puso de relieve una serie de medidas clave para hacerle frente.

15. Es preciso revisar y renovar constantemente las herramientas y los enfoques adoptados para hacer frente a las cambiantes dificultades que acechan a la paz y la seguridad mundiales, como los complejos conflictos intraestatales que amenazan con

propagarse, y que son un fenómeno a la vez subnacional y transnacional⁴. En los últimos años y entre otras iniciativas, las Naciones Unidas han incrementado su labor diplomática en pro de la paz y han seguido reforzando su capacidad de mediación. En 2018, se presentaron a los Estados Miembros la iniciativa Acción para el Mantenimiento de la Paz y la publicación *Asegurar nuestro futuro común: una agenda para el desarme* para invitarlos a renovar su compromiso colectivo con la labor de las Naciones Unidas en materia de mantenimiento de la paz y de desarme, respectivamente. La reforma de la arquitectura antiterrorista de las Naciones Unidas ha mejorado la coherencia en esa esfera. Con una aplicación más estricta de la resolución del Consejo de Seguridad 1325 (2000), no solo se está luchando contra la desigualdad de género, sino que, al estimular la participación sustancial de las dirigentes y las responsables de las decisiones en las iniciativas de mediación y los procesos de paz, también se está contribuyendo a lograr una paz más duradera y sostenible. El 23 de marzo de 2020, para responder a la crisis de la COVID-19, el Secretario General pidió un alto el fuego global inmediato. Conminó a las partes beligerantes a “silenciar las armas” y a cesar los ataques aéreos con el propósito de crear corredores para el suministro de asistencia vital, abrir la puerta a la negociación diplomática y seguir el ejemplo de facciones en liza que, en algunas partes del mundo, están optando poco a poco por coaligarse y dialogar en busca de una salida conjunta a la crisis. Tras ello y con dicho fin, el Secretario General, junto con los representantes y enviados especiales, se puso en contacto con los grupos contendientes, algunos de los cuales ya han respondido emitiendo declaraciones de aceptación.

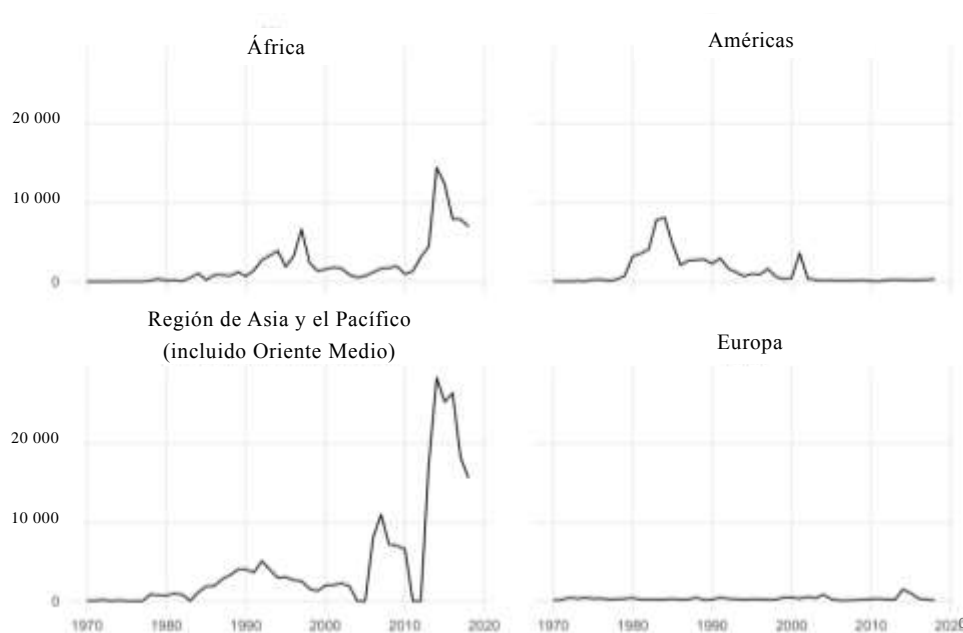
16. Hay otras formas de violencia, al margen de los conflictos armados, que aquejan a un amplio conjunto de países⁵. Las actividades violentas vinculadas al extremismo y al terrorismo se han incrementado, sobre todo desde 2001, hasta convertirse en un fenómeno global frente al cual las instancias nacionales e internacionales han respondido con iniciativas militares y antiterroristas a gran escala. La abrumadora mayoría de las víctimas del terrorismo se han concentrado en Oriente Medio, Asia Meridional y Sudoriental, y el Norte y Oeste de África (véase la figura II)⁶. El extremismo de derechas, en el que se encuadran el supremacismo blanco, la islamofobia y el antisemitismo, constituye un fenómeno cada vez más preocupante.

⁴ Banco Mundial y Naciones Unidas, *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict* (Washington D. C., Banco Mundial, 2018).

⁵ Servicio de Información de las Naciones Unidas en Viena, “Homicide kills far more people than armed conflict, says new UNODC study”, 4 de julio de 2019.

⁶ Universidad de Upsala, base de datos del Programa de Datos de Upsala sobre Conflictos.

Figura II
Número de muertes en atentados terroristas (1970-2018)



Fuente: Global Terrorism Database.

17. La violencia criminal afecta de manera desproporcionada a los niños y jóvenes adultos. En 2017, último año del que se disponen datos exhaustivos y normalizados, el número de víctimas por homicidio (464.000)⁷ superó con creces al de las personas muertas en conflictos armados (89.000) y atentados terroristas (26.000)⁸. Aunque la tasa mundial de homicidios es considerable, la prevalencia de este fenómeno varía notablemente de unas regiones a otras, así como dentro de estas. En 2017, en torno al 37 % de todos los homicidios registrados se produjeron en las Américas; el 35 %, en África; y el 23 %, en Asia⁹. Las cifras generales de homicidios están disminuyendo en la mayor parte del mundo, salvo en América del Sur y el Caribe, así como en África Central y del Sur. Pese a la caída que la tasa general de homicidios está experimentando en algunos países, el número de feminicidios está creciendo, lo que implica un aumento del número de mujeres que mueren a manos de sus parejas o por algún otro motivo vinculado a su género.

18. Pese a tratarse de un fenómeno poco documentado, el aumento del comercio mundial, los viajes aéreos, el transporte marítimo y el uso de contenedores, todo ello sumado al menor costo de las tecnologías de la comunicación, ha beneficiado notablemente a la delincuencia organizada transnacional. Esta y el comercio ilícito ocasionan una pérdida de ingresos y productividad de billones de dólares, y reportan

⁷ De esta cifra, en torno al 81 % (377.000) eran hombres y niños.

⁸ Servicio de Información de las Naciones Unidas en Viena, "Homicide kills far more people than armed conflict".

⁹ *Ibid.* En 2017, la tasa de homicidios en las Américas (17,2 homicidios por cada 100.000 personas) fue la más alta desde que se empezaron a obtener registros fiables en 1990. Ese mismo año, la tasa en África (13 homicidios por cada 100.000 personas) casi duplicó la media mundial, mientras que Asia, Europa y Oceanía registraron cifras muy inferiores, con un promedio de 2,3, 3 y 2,8, respectivamente.

a quienes los practican cientos de miles de millones de dólares en ingresos netos¹⁰. La delincuencia organizada transnacional supone una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, y frena el avance hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La presencia de redes criminales en las guerras intraestatales y sus vínculos con distintas partes contendientes incide en la economía política de los conflictos y, con ello, en el rumbo de estos últimos, puesto que el acceso a fuentes ilícitas de ingresos puede desincentivar un arreglo pacífico.

III. Principales tendencias relacionadas con la paz y la seguridad mundiales

19. La prevención y solución de los conflictos y la violencia suponen retos mayúsculos, pero también tareas a las que urge dar prioridad. No obstante, todo esfuerzo por promover la paz y la seguridad se interrelaciona con otros factores que complican este empeño. Algunos de esos factores desencadenan conflictos y violencia organizada; otros son, al menos en parte, fruto de estos últimos; y otros, socavan las iniciativas colectivas para prevenir, gestionar o resolver los conflictos y la violencia. La Asamblea General y el Consejo de Seguridad han reconocido en diferentes ocasiones los vínculos entre, por un lado, la paz y la seguridad y, por otro, la movilidad humana (resolución 70/1 de la Asamblea)¹¹, las relaciones económicas y el comercio (resolución 70/262 de la Asamblea y resolución 2282 (2016) del Consejo), la desigualdad (resolución 70/1 de la Asamblea), la participación cívica (resolución 70/168 de la Asamblea), las tecnologías digitales (resolución 74/29 de la Asamblea), el cambio climático (resolución 63/281 de la Asamblea) y la proliferación de armas. A su vez, para cumplir la Agenda 2030, hay que encarar sistemáticamente tanto estos como otros factores que causan y alimentan los conflictos (véase [A/73/890-S/2019/448](#)).

A. La movilidad humana, incluidos el desplazamiento de refugiados, el desplazamiento forzoso y la migración

20. Los movimientos de población han formado parte esencial de la historia humana. En la actualidad, tienen numerosos desencadenantes interrelacionados, siendo los conflictos armados y la violencia los principales, pero entre los que también destacan las consecuencias del cambio climático y la degradación ambiental, las presiones económicas y la ausencia o debilidad de los sistemas de gobierno. Los conflictos armados, la violencia étnica, las actividades relacionadas con el terrorismo y la delincuencia organizada han ocasionado el desplazamiento forzado, tanto intranacional como internacional, de comunidades enteras y han trastocado gravemente los patrones tradicionales de movilidad humana, como la trashumancia.

21. Se estima que el número de seres humanos que se desplazan a escala global, incluidos los que se ven forzados a ello, alcanzó los 272 millones en 2019, lo que supone un aumento de 51 millones (o del 23 %) desde 2010¹². Esa estimación incluye cerca de 29,5 millones de refugiados y solicitantes de asilo en todo el mundo, la cifra

¹⁰ Alianza Transnacional para Combatir el Comercio Ilícito, *Mapping the Impact of Illicit Trade on the Sustainable Development Goals* (2019).

¹¹ Véanse también el pacto mundial sobre los refugiados y el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular.

¹² División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, "International migrant stock 2019: ten key messages", septiembre de 2019.

más alta registrada desde el final de la Segunda Guerra Mundial¹³. El aumento de las corrientes mixtas de refugiados y migrantes se produjo principalmente entre 2012 y 2015, a raíz de los conflictos librados en Oriente Medio y en ciertas partes de África, aunque en otras regiones, como América Latina y Asia Sudoriental, el número de desplazados también fue considerable. Asimismo, a finales de 2018 había 41,3 millones de desplazados internos a causa de los conflictos, la cifra más alta jamás registrada. Las mujeres y las niñas, que constituyen alrededor del 50 % de cualquier población de refugiados, desplazados internos o apátridas, suelen ser víctimas de la violencia sexual y la discriminación de género. El riesgo se agrava aún más cuando entran en juego factores interseccionales como la edad, las discapacidades, la etnia y la orientación sexual¹⁴.

22. La respuesta ante las corrientes mixtas de refugiados y migrantes sigue generando un polarizado debate. La retórica de rechazo al inmigrante explota la ansiedad y la percepción de injusticia que cunde en ciertos sectores de la población de los países de acogida; con ello, desata el miedo hacia los refugiados, los migrantes y las minorías asociadas a la migración, que, justo por ello, suelen padecer un grado aún mayor de exclusión y violencia. Muchas de las medidas adoptadas por los Gobiernos para reducir las corrientes mixtas, como las expulsiones o las políticas disuasorias, vulneran los derechos humanos y la protección de los refugiados sin atacar las causas que desencadenan los movimientos de población.

23. La movilidad humana es un fenómeno mundial cuyo alcance, complejidad y repercusiones son cada vez mayores. Como mínimo, han de respetarse los derechos humanos de las personas en tránsito y dispensárseles un trato humano independientemente de su situación migratoria, religión, nacionalidad o etnia. Esto también implica derribar las barreras específicas que, por razón de su género, padecen las mujeres y las niñas en el contexto de los desplazamientos masivos. Existen numerosas pruebas que demuestran que, con las políticas adecuadas, los movimientos de refugiados y las migraciones pueden contribuir a aumentar la productividad económica y el desarrollo sostenible tanto en los países de origen como en los de destino, además de beneficiar a las familias y los hogares de los propios refugiados y migrantes. El pacto mundial sobre los refugiados y el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, aprobados en 2018, se concibieron para forjar marcos de cooperación y reparto de la carga con los que encarar dos fenómenos distintos, aunque relacionados, subsanando la desprotección de los derechos de los refugiados y los migrantes, pero reafirmando, a la vez, los derechos soberanos de los Estados para formular sus políticas nacionales en materia de migración de un modo acorde con el derecho internacional. La pandemia de la COVID-19 también agrava la vulnerabilidad propia de los refugiados y los migrantes, circunstancia que exige dedicar mayores esfuerzos a estudiar y planificar medidas especiales que garanticen su protección permanente en casos de emergencias sanitarias globales.

B. Relaciones económicas y comercio

24. Las relaciones económicas y el comercio tienen un peso importante en la paz y la seguridad. Las disputas que tienen lugar en estas esferas pueden desembocar en conflictos tanto intraestatales como interestatales. Pero la inversa es igualmente cierta: hay países y sociedades que han logrado dejar atrás una lucha armada de

¹³ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Refugiados y migrantes de Venezuela superan los cuatro millones: ACNUR y OIM”, comunicado de prensa, 7 de junio de 2019; véase, además, www.unhcr.org/en-us/figures-at-a-glance.html.

¹⁴ Universidad de Nueva Gales del Sur, “The world’s biggest minority? Refugee women and girls in the global compact on refugees”, octubre de 2017.

generaciones y fraguar unas relaciones pacíficas y cooperativas ayudados por un comercio bien gestionado y beneficioso para todas las partes, así como por un desarrollo económico común, basados en los principios de la equidad, la reciprocidad y la no discriminación.

25. Se reconoce cada vez más que los beneficios del comercio se han distribuido de un modo desigual entre los distintos países y, dentro de estos, entre las distintas regiones, un fenómeno que ha atizado el descontento en todo el mundo. Hay una creciente tendencia entre los Estados a adoptar estrategias unilaterales para resolver sus disputas comerciales, socavando la labor de la Organización Mundial del Comercio y de su sistema multilateral de comercio. Paralelamente, prosperan las iniciativas de integración regional, como la Asociación Económica Integral Regional de la región de Asia y el Pacífico y el Acuerdo por el que se Establece la Zona de Libre Comercio Continental Africana. En concreto, con este último se creará la zona de libre comercio más grande del mundo, en términos del número de países participantes: hasta la fecha, lo han firmado 54 Estados africanos, lo que equivale a una población total de 1.300 millones de personas y a un volumen total estimado de ingresos de unos 2,5 billones de dólares.

26. Las tensiones comerciales generan incertidumbre, ocasionan importantes perturbaciones en las cadenas internacionales de suministro y debilitan el crecimiento mundial. En 2019, el comercio mundial solo creció un 0,3 % y el producto interior bruto mundial, un 2,3 %, las cifras más bajas del último decenio. Las perspectivas de crecimiento mundial a corto plazo siguen siendo escasas¹⁵, lo cual plantea una seria amenaza para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030. Además, se espera que la pandemia de la COVID-19 ocasione una recesión importante.

27. Recientemente, se han logrado avances en algunos frentes comerciales; sin embargo, la probabilidad de retroceso es elevada, ya que las tensiones brotan de una serie de problemas importantes que aún están por resolver. Semejante polarización podría culminar con el establecimiento de sistemas financieros, comerciales y tecnológicos independientes, incompatibles y enfrentados, lo que, además de obstaculizar los flujos de inversión extranjera directa, las transferencias de tecnología y la productividad, supondría una amenaza para la cooperación internacional.

28. El centro de gravedad económico mundial está pasando de América del Norte, Europa Occidental y otras regiones desarrolladas a determinados países de Asia Oriental y Meridional cuyas economías crecen con rapidez; y, con ello, también se está trasladando el poder para tomar decisiones de índole económica. Los mecanismos de cooperación mundial tendrán que reconocer este cambio y velar por que se oigan las voces de aquellos que, como ocurre con los países menos adelantados, no cuentan con la debida representación. Esta tarea es clave para generar y afianzar la confianza y el respeto necesarios para actuar colectivamente.

C. Desigualdad

29. Los vínculos entre la desigualdad y varias manifestaciones de la violencia organizada son bien conocidos. Por un lado, en el plano interestatal, unas disparidades muy marcadas pueden mermar la cooperación y la confianza, e incluso llevar, en casos extremos, a una confrontación violenta. Por otro lado, cuando los niveles elevados de desigualdad y exclusión se dan dentro de los Estados y, sobre todo, si afectan a grupos específicos, se alimenta un descontento que puede traducirse en protestas,

¹⁵ *World Economic Situation and Prospects 2020* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.20.II.C.1).

inestabilidad y violencia¹⁶. Cuando un alto grado de desigualdad se combina con inseguridad económica, la confianza se erosiona en muchos niveles. Los hogares que se consideran víctimas de dicha inseguridad suelen confiar mucho menos en las instituciones gubernamentales, un descrédito que, a su vez, puede desestabilizar los sistemas políticos¹⁷.

30. Pese a los notables progresos alcanzados en la reducción de la pobreza extrema, la desigualdad sigue siendo generalizada en todo el mundo; y no solo en términos del nivel de ingresos y la riqueza, sino también en materia de salud, educación y género. Pese al rápido aumento que han experimentado algunos mercados emergentes, los países en desarrollo no han podido igualar su renta per cápita a la de los países desarrollados.

31. De acuerdo con algunos indicadores, como el coeficiente de Gini, la desigualdad de los ingresos ha aumentado en muchos países, afectando a más de dos tercios de la población mundial. Otras medidas de la desigualdad, como la participación en los ingresos del 10 % mejor remunerado de la población, revelan que algunos de los países que han visto disminuir su coeficiente de Gini también han experimentado, sin embargo, una mayor concentración de los ingresos en el extremo superior de la distribución de la renta¹⁸. El miedo a la exclusión y la injusticia vinculadas a las desigualdades entre los diferentes grupos de un país en razón de su identidad étnica, regional o religiosa desencadena movilizaciones con mayor riesgo de degenerar en actos violentos. La corrupción, causa y a la vez consecuencia de los déficits de gobernanza, puede conducir a la violencia y al conflicto. De acuerdo con los datos de Transparency International, los países con peores puntuaciones en el índice de percepción de la corrupción suelen ser los que sufren algún conflicto o guerra. En muchos países, los jóvenes ven la corrupción como una de las causas del extremismo violento. Hay estudios transnacionales que también revelan que las sociedades con unos niveles elevados de desigualdad de género y de violencia de género son más vulnerables a los conflictos intraestatales y al ejercicio de formas más graves de violencia durante los conflictos¹⁹.

32. A lo largo de los tres últimos decenios, se han adoptado diversas políticas para fomentar la liberalización, la privatización y la descentralización que han obstaculizado la distribución de la renta, han favorecido la concentración de la riqueza, han reducido la protección y los servicios sociales y han intensificado la sensación de incertidumbre e inseguridad económicas de millones de personas que no se han beneficiado de la integración económica y política experimentada por las sociedades en ese período. La crisis financiera internacional de 2008 contribuyó a acrecentar aún más el desigual reparto de la renta y la riqueza, circunstancia que alimentó el descontento nacional e internacional por las consecuencias sociales y medioambientales del modelo vigente de crecimiento económico. Las medidas de austeridad, aún en vigor, adoptadas para incrementar los ingresos y reducir el déficit han actuado como importantes desencadenantes de la oleada de protestas populares que ha recorrido el mundo. El creciente descontento se ve agravado por un acceso cada vez más desigual a los medios más eficaces de empoderamiento del siglo XXI,

¹⁶ Banco Mundial y Naciones Unidas, *Pathways for Peace*.

¹⁷ *World Social Report 2020: Inequality in a Rapidly Changing World* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta E.20.IV.1).

¹⁸ *Ibid*; Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, “Sustainable Development outlook 2019: gathering storms and silver linings”, octubre de 2019.

¹⁹ Banco Mundial y Naciones Unidas, *Pathways for Peace*.

como la educación superior y la tecnología, así como por la falta de movilidad social²⁰.

33. Al decidir no dejar a nadie atrás con la aprobación de la Agenda 2030, la Asamblea General reconoce los perjuicios que la desigualdad ocasiona en los planos nacional e internacional, y se propone reducirla por medio de la cooperación. Para todos los países resulta fundamental erradicar las desigualdades y lograr que sus instituciones sean más inclusivas a fin de evitar un desgarramiento del tejido social que podría degenerar en una crisis.

D. Participación ciudadana

34. Durante el pasado año, hubo personas en muchas partes del mundo que tomaron las calles para exigir un cambio, movimiento en el que las mujeres y los jóvenes tuvieron un papel destacado. El malestar provocado por la desigualdad, los recortes de las libertades públicas y el espacio cívico, los casos reales o percibidos de corrupción, la insatisfacción con los servicios públicos y sociales, y la preocupación por las consecuencias del cambio climático alimentan las protestas populares. Dos de las demandas más frecuentes son una mayor transparencia y más participación en la toma de decisiones.

35. En respuesta a las protestas populares, algunos Gobiernos han restringido la participación tanto digital como presencial adoptando leyes, políticas y otras medidas que podrían contravenir normas internacionales de derechos humanos. Entre dichas medidas se incluyen el uso de la fuerza contrario a las disposiciones internacionales, la limitación o prohibición de reuniones, la vigilancia en línea y la interrupción total o parcial del acceso a Internet.

36. Los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, junto con organizaciones de la sociedad civil y otras instancias, han observado y documentado durante varios años los intentos de agentes estatales y no estatales de reducir el espacio cívico. Por ejemplo, se han promulgado leyes indebidamente restrictivas, como la criminalización del apoyo prestado a ciertos grupos, que limitan el registro y la financiación de asociaciones y de los medios de comunicación, y que imponen unos gravámenes desproporcionados a las organizaciones de la sociedad civil, con el pretexto habitual de mantener la seguridad y combatir el terrorismo. Estos intentos también se han materializado en agresiones físicas²¹. Cabe destacar el aumento de las amenazas y los actos de violencia de que han sido víctimas las mujeres, incluidas las que participan en política, y los defensores de los derechos humanos. Los discursos que señalan a estos últimos como posibles enemigos del desarrollo y la seguridad han dificultado, en algunos contextos, que se mantenga el apoyo público a la sociedad civil. Como se establece en el llamamiento a la acción del Secretario General en pro de los derechos humanos, es esencial proteger el espacio cívico.

37. Las elecciones siguen siendo un mecanismo convincente y eficaz para que los ciudadanos participen en los procesos políticos de sus países y logren hacerse escuchar. Los líderes políticos, tanto de los partidos que gobiernan como de los de la oposición, tienen la responsabilidad esencial de velar por unas elecciones justas y transparentes. Tal es su deber no solo en el período previo a la cita en las urnas, en el

²⁰ *Human Development Report 2019: Beyond Income, Beyond Averages, Beyond Today – Inequalities in Human Development in the 21st Century* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.20.III.B.1).

²¹ Por ejemplo, entre el 1 de enero y el 31 de octubre de 2018, las Naciones Unidas registraron y verificaron 397 asesinatos de defensores de los derechos humanos, periodistas y sindicalistas en 41 países. Véase <https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/goal-16>.

que han de enfrentarse de un modo cívico y pacífico, respetando la integridad del proceso y los derechos de todas las partes e instando a sus partidarios a hacer lo mismo, sino también en los días y semanas posteriores a los comicios, cuando, una vez conocidos los resultados, pueden aumentar las tensiones, poniendo a prueba el auténtico liderazgo. Vencedores y vencidos tienen ante sí la opción de reafirmar la confianza pública en el sistema democrático de sus países o cuestionar la legitimidad de este último.

38. Las herramientas digitales se utilizan cada vez más en todo el mundo para consultar información, participar en debates y persuadir a otros. Han creado cauces antaño inimaginables para que más personas, sobre todo jóvenes, puedan participar en la formulación de políticas y opinar sobre la ejecución de estas. Sin embargo, esas mismas herramientas también se han empleado para restringir el espacio cívico; por ejemplo, cerrando canales en que las personas podían organizarse o rastreando a figuras contestatarias.

39. Con el tiempo, esos intentos de acallar las voces críticas pueden agravar las tensiones y acentuar las divisiones sociales y políticas. Las comunidades que velan por que su población participe ampliamente y por que las mujeres gocen de una inclusión plena y verdadera en todos sus sectores son más seguras y resilientes, y confieren a sus políticas una sostenibilidad, eficacia y legitimidad mayores. También se precisan medidas especiales para lograr la participación de los jóvenes y de otros grupos tradicionalmente excluidos, como los de las personas con discapacidad.

40. Además, la verdadera participación exige apertura, transparencia y un entorno propicio que garantice la seguridad de quienes ejerzan su derecho a participar, así como un mecanismo de reparación en el caso de que dicho derecho se vulnere. La protección del espacio cívico también pasa por entablar asociaciones fructíferas con distintos grupos sociales, comunidades y la sociedad civil, a fin de reforzar la intervención de estos en el logro de un futuro compartido y de una sociedad más pacífica y próspera para todos.

E. Las tecnologías digitales

41. El rápido avance de las tecnologías digitales, alimentado por el aumento de la capacidad de computación y almacenamiento, y de la velocidad de transmisión de datos, está transformando la vida del ser humano en todas sus vertientes. Esas tecnologías, sumadas a los progresos de la inteligencia artificial, están posibilitando unas innovaciones revolucionarias en los ámbitos sanitario, laboral y económico. De la mano de los adelantos logrados en los dominios de la automatización, la robótica, la nanotecnología y la biotecnología, las tecnologías digitales están transmutando las interacciones humanas de una forma nunca vista hasta ahora. La tasa de penetración de Internet a nivel mundial aumentó entre 2005 y 2019 del 16,8 % al 53,6 %, aunque sigue siendo muy desigual tanto entre los distintos países como dentro de estos²².

42. Las tecnologías digitales pueden estimular de diversas formas los avances en el terreno de la mediación, así como en el del establecimiento y la consolidación de la paz. La repercusión más destacada se cifra en su potencial para dar cabida a un abanico de perspectivas más amplio, incluidas las de las mujeres y otros grupos tradicionalmente excluidos de los procesos de paz, como los jóvenes, las minorías, las comunidades indígenas y las personas con discapacidad. Al emplear más profusamente las herramientas de procesamiento de datos y de creación de modelos estadísticos, se pueden mejorar los métodos analíticos tradicionales y, con ello,

²² Unión Internacional de Telecomunicaciones, *Measuring Digital Development: Facts and Figures 2019* (Ginebra, 2019).

reducir los sesgos, además de contribuir a crear sistemas de alerta temprana y de detección de posibles crisis. Sin embargo, también existe el riesgo de que el sesgo de género incorporado a los modelos y los datos de aprendizaje automático refuerce los estereotipos y se perpetúe en el futuro. Al posibilitar el intercambio de información y de ideas, Internet, en general, y los medios sociales, en particular, constituyen herramientas enormemente prometedoras para aumentar la participación y poner en contacto a personas de todo el mundo.

43. No obstante, los medios sociales también han ayudado a acelerar la propagación de mensajes perjudiciales, como los bulos, el discurso de odio y la incitación a la violencia, específicamente dirigidos, con frecuencia, contra las mujeres y auxiliados por algoritmos y modelos empresariales que dan prioridad al contenido viral. En un contexto electoral, la sospecha de que la información se manipula puede erosionar la confianza.

44. Internet ha dotado a los terroristas y los grupos extremistas violentos de instrumentos para incitar a la violencia, engrosar sus filas, y planear y financiar sus ataques. A escala global, Internet crece en todas sus dimensiones, incluida la web oscura, aunque su fragmentación ideológica y política es cada vez mayor.

45. La ciberdelincuencia plantea retos singulares a las instituciones de justicia penal, sobre todo por su capacidad para perpetrar acciones a distancia y por la volatilidad de las pruebas electrónicas. Dada la rapidez a la que progresa la tecnología, es posible que algunos sectores carezcan de marcos regulatorios, normas sociales y principios éticos adecuados o que estos, de existir, resulten cada vez más obsoletos.

46. El Panel de Alto Nivel sobre la Cooperación Digital, creado en 2018, congregó a un grupo de expertos de diversas disciplinas y ámbitos (entidades gubernamentales, del sector privado e instituciones académicas, entre otras) con el fin de propugnar el diálogo, la coordinación y la cooperación para frenar la división política y velar por que Internet siguiera estando al servicio de buenos propósitos. En su informe de 2019, el Panel concluyó que era necesario centrarse en políticas e inversiones que permitieran a las personas emplear la tecnología para mejorar sus vidas y construir un mundo en el que prosperaran la paz y la confianza. La hoja de ruta de la aplicación de las recomendaciones del Panel incorporará valores y consideraciones relacionados con los derechos humanos en un marco mundial mejorado para la cooperación digital.

47. Los avances de las tecnologías digitales pueden aprovecharse para maximizar los beneficios que reporta la paz y cumplir los objetivos de la Carta, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Agenda 2030, reduciendo, al mismo tiempo, las consecuencias imprevistas y el uso malintencionado de tales tecnologías. Se precisan nuevas normas jurídicas y éticas que regulen su uso para fomentar la confianza, la paz y la estabilidad. Tales normas, además, deberán basarse en instrumentos convenidos internacionalmente, los cuales proporcionan un marco para la protección y el respeto de los derechos humanos, la paz y la seguridad.

F. El cambio climático y la paz y la seguridad

48. Hoy, la paz se enfrenta a una nueva amenaza que avanza a un ritmo imparable: la emergencia climática²³. La Organización Meteorológica Mundial subrayó en su Declaración sobre el Estado del Clima Mundial en 2019 que los cinco años anteriores habían sido los más cálidos de los que se tenía constancia; que el nivel del mar había

²³ António Guterres, Secretario General de las Naciones Unidas, “Mensaje del Secretario General de la ONU 2019”, 21 de septiembre de 2019.

alcanzado su valor más alto desde que se disponía de registros; que la biodiversidad se estaba reduciendo; que las sequías estaban avanzando a un ritmo alarmante; y que los desastres relacionados con el clima eran cada vez más frecuentes y destructivos. El cambio climático está alcanzando una magnitud cuyas consecuencias se extienden mucho más allá del medio natural y afectan cada vez más a los sistemas humanos. El cambio climático y la degradación ambiental nunca o casi nunca desencadenan conflictos; sin embargo, al interactuar con otros factores, pueden tener un efecto multiplicador en fenómenos que, según se sabe, son detonantes de la inseguridad.

49. No se trata ya de una situación hipotética de un futuro lejano, sino de una realidad que forma parte de la vida diaria de millones de personas en todo el mundo. En algunas partes del Sahel y del Cuerno de África, en las que el cambio climático agota las reservas de agua y merma las tierras productivas disponibles, la competencia por la tierra y los recursos está poniendo en serios aprietos a los mecanismos existentes de solución pacífica de controversias. En la cuenca del lago Chad y en algunas partes de Centroamérica, el deterioro de las oportunidades de subsistencia facilita que la población pase a engrosar las filas de las bandas de la delincuencia organizada o, en el caso particular del lago Chad, de grupos extremistas. En África, Oriente Medio y Asia Meridional, la escasez de agua agrava las tensiones entre las comunidades y también entre los Estados.

50. El riesgo que el cambio climático entraña para la paz y la seguridad alcanza su máximo allí donde las instituciones y las comunidades son incapaces de gestionar el estrés climático o absorber el impacto de las coyunturas críticas. En situaciones de conflicto e inseguridad, caracterizadas por una acusada vulnerabilidad de fondo y una frágil capacidad de adaptación, los efectos del cambio climático se sentirán con más fuerza. Al dañar las estructuras, los sistemas y la capacidad institucional que se precisan para facilitar una adaptación inclusiva e igualitaria al cambio climático o para proteger y gestionar los recursos naturales, los conflictos pueden acelerar las consecuencias de dicho cambio y la degradación ambiental. Por ejemplo, la tala ilegal de árboles que están llevando a cabo facciones beligerantes en todo el mundo para financiar su lucha armada también diezma la capacidad de almacenamiento de carbono y acaba con una barrera de protección natural contra las inundaciones y los desprendimientos de tierras.

51. El riesgo climático afecta de manera desproporcionada a los países en desarrollo, sobre todo a los pequeños Estados insulares en desarrollo. Los fenómenos meteorológicos extremos que solían azotar la región del Caribe una vez cada cien años lo hacen ahora varias veces por decenio²⁴. Según las previsiones, el nivel medio mundial del mar aumentará hasta 110 cm para 2100²⁵, lo que ha llevado al Foro de las Islas del Pacífico a declarar el cambio climático como la principal amenaza para la seguridad, los medios de subsistencia y el bienestar de los pueblos de la región. En África, los choques climáticos y los fenómenos meteorológicos extremos fueron responsables de la situación de inseguridad alimentaria aguda que 29 millones de personas padecieron durante 2018²⁶. En Asia Meridional, América Latina y África, el empeoramiento de las consecuencias del cambio climático podría forzar el desplazamiento interno de más de 140 millones de personas para 2050²⁷.

²⁴ Hans-Otto Pörtner *et al.* (eds.), *The Ocean and Cryosphere in a Changing Climate: A Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, 2019).

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Red de Información sobre Seguridad Alimentaria, *2019 Global Report on Food Crises: Joint Analysis for Better Decisions* (2019).

²⁷ Kumari Rigaud *et al.*, *Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration* (Washington, D. C., Banco Mundial, 2018).

52. El cambio climático no afecta por igual a todos los grupos sociales y económicos: las personas pobres y otros grupos desfavorecidos, como los pueblos indígenas y los pequeños agricultores, están más expuestos a sus efectos y tienen una menor capacidad para afrontarlos. Cuanto más dependen los medios de subsistencia de la agricultura, la pesca y otras actividades relacionadas con el ecosistema, mayor es el riesgo; por otro lado, la pobreza exagera aún más el impacto de las enfermedades y las patologías que, ya de por sí, agrava el cambio climático. Este último entraña un riesgo todavía mayor para las mujeres, dada la menor capacidad que, debido en gran parte a la desigualdad de género, estas tienen para adaptarse a las complicaciones que ocasiona dicho cambio. Las personas con discapacidad también son vulnerables a este fenómeno, ya que suelen encontrarse entre los miembros más pobres de la sociedad y carecer de acceso a los recursos y a los conocimientos necesarios para adaptarse a él.

53. El cambio climático también se presenta como un posible factor geopolítico de desestabilización futura. El derretimiento de los casquetes glaciares está abriendo nuevas rutas de transporte marítimo y vías de acceso a los recursos naturales, lo que podría recrudecer las tensiones entre los países que ya tienen desavenencias en torno a cuestiones marítimas. Si no se gestiona con el debido cuidado, la transición energética global hacia economías basadas en actividades inocuas para el clima podría subvertir los mercados laboral y energético, además de los precios de los alimentos, y, con ello, desestabilizar regiones enteras.

54. En los últimos años, el Consejo de Seguridad ha reconocido en varias ocasiones el vínculo entre el cambio climático y la seguridad, también en el contexto de las situaciones del Oeste de África y el Sahel, África Central y el Cuerno de África. Por su parte, la Asamblea General, en su resolución [63/281](#), solicitó en 2009 un informe amplio relativo a las posibles repercusiones del cambio climático para la seguridad. Del mismo modo, el Consejo Económico y Social y la Comisión de Consolidación de la Paz han incorporado los problemas de seguridad climática al programa de sus reuniones conjuntas.

55. No existe ninguna panacea para afrontar un peligro tan complejo y feroz para la paz como el cambio climático. La opción más viable a largo plazo consiste en apostar por medidas ambiciosas para combatirlo, comenzando por aplicar plenamente el Acuerdo de París, aprobado en 2015 en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Entretanto, sin embargo, las repercusiones de este fenómeno seguirán aumentando a medida que este se agrave. Para prevenir los conflictos y sostener la paz eficazmente, es fundamental emprender acciones de adaptación que tengan en cuenta los conflictos y de fomento de la resiliencia. Los esfuerzos colectivos para combatir el cambio climático y otros factores potencialmente desestabilizadores deben guiarse por un enfoque realmente integrado, en el que se combinen medidas a corto y largo plazo, que no deje a nadie atrás y que impulse una prevención de riesgos, unos mecanismos de alerta temprana y una adaptación transformadora coordinados.

G. Desarme y regulación de los armamentos

Las armas convencionales y la mitigación de las consecuencias humanitarias de los conflictos armados

56. La militarización ha experimentado un evidente incremento en numerosas partes del mundo. El gasto militar global en dólares de los Estados Unidos, ajustados según la inflación, ha aumentado a más del doble desde el final de la Guerra Fría. Según las estimaciones, alcanzó en 2018 un valor de 1.822 billones de dólares, es decir, un 76 % más que el mínimo registrado en 1998, ya en la época posterior a la Guerra Fría.

Desde comienzos de la primera década del siglo XXI, las transferencias internacionales de armas de envergadura han experimentado un incremento constante, también en regiones en conflicto.

57. En la actualidad, hay más de mil millones de armas pequeñas circulando en todo el mundo; de ellas, tres cuartas partes están en manos de civiles, en su gran mayoría sin licencia. La infrarregulación de las armas pequeñas y sus municiones genera inseguridad, ocasiona daños entre los civiles, facilita que se violen los derechos humanos, obstaculiza la acción humanitaria y alimenta la violencia de género. La violencia perpetrada con estas armas divide a las comunidades, socava el desarrollo, incluido el acceso a los servicios sociales básicos, y compromete el crecimiento económico y la inversión.

58. En este contexto, resulta alentador ver cómo se siguen logrando importantes avances en la esfera del desarme humanitario. Se han regulado, restringido o prohibido por completo varias de las categorías de armas convencionales más atroces, que, por su propia naturaleza, tienen un impacto desproporcionado, o que producen daños intolerables. Entre ellas, se cuentan las armas incendiarias, las minas terrestres antipersonal y las municiones en racimo. Una evaluación exhaustiva del riesgo realizada antes de autorizar la exportación de armas, de conformidad con lo dispuesto en el Tratado sobre el Comercio de Armas, puede resultar muy útil para impedir que caigan en manos de quienes las emplearían para vulnerar el derecho internacional humanitario o el derecho internacional de los derechos humanos, o para perpetrar actos graves de violencia de género. Resulta especialmente problemático que se autorice la exportación de armas y municiones, incluidas sus piezas y componentes, cuando hay un riesgo manifiesto de que esos artículos se utilicen para cometer o facilitar violaciones del derecho internacional humanitario o del derecho internacional de los derechos humanos, actos graves de violencia de género o violencia contra los niños y las niñas.

59. Hay que seguir trabajando para aprovechar todo el potencial que encierran los mecanismos globales de transparencia y fomento de la confianza para facilitar la convergencia en cuanto a la regulación de las armas convencionales y a la reducción del gasto militar a nivel mundial. Para regular las armas convencionales y sus municiones, no basta con encargarse de los arsenales, sino que hay que abordar todas las dimensiones del fenómeno: desde su fabricación hasta los controles de fronteras, y desde la prevención de los delitos hasta la reducción de la violencia comunitaria; además, esta labor debe llevarse a cabo de manera inclusiva, integrada y participativa, e incluir tanto el plano nacional como el subregional.

Las armas nucleares y otras armas de destrucción masiva

60. Las armas nucleares siguen siendo las más destructivas que existen y ponen en peligro la supervivencia misma del planeta. Si se emplearan de nuevo, las consecuencias humanitarias y ambientales serían catastróficas. Durante la Guerra Fría, se creó un marco integrado por instrumentos multilaterales, plurilaterales y bilaterales para reducir el riesgo de una guerra nuclear y avanzar, de forma progresiva e irreversible, hacia un mundo libre de estas armas²⁸. Gracias a ese marco, el número de estas últimas se redujo notablemente: de un máximo cercano a 70.000, alcanzado en 1986, hasta las aproximadamente 14.000 de la actualidad²⁹.

61. Sin embargo, en los últimos años, esos avances se han detenido, incluso con retrocesos en algunos casos. El riesgo de utilización de armas nucleares, ya sea

²⁸ Véase www.armscontrol.org/treaties.

²⁹ Hans M. Kristensen y Matt Korda, “Status of world nuclear forces”, Federation of American Scientists, mayo de 2019.

intencional, accidental o por error de cálculo, no había sido tan alto desde el final de la Guerra Fría. Con la extinción tanto del Tratado entre los Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas sobre la Limitación de los Sistemas Antimisiles Balísticos como del Tratado entre los Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas sobre la Eliminación de Sus Misiles de Alcance Intermedio y de Menor Alcance³⁰, desaparecieron dos frenos importantes a la guerra nuclear. El Tratado entre los Estados Unidos de América y la Federación de Rusia sobre Medidas para la Ulterior Reducción y Limitación de las Armas Estratégicas Ofensivas (Nuevo Tratado START)³¹ terminará en 2021 en el caso de que no se prorrogue, lo que eliminaría todas las restricciones impuestas a los arsenales nucleares.

62. La rivalidad entre los Estados poseedores de armas nucleares se ha recrudecido. Se puede afirmar que, a diferencia de lo que ocurrió durante la Guerra Fría, la carrera de armamentos actual no es cuantitativa, sino cualitativa, con una modernización de los arsenales que abre la puerta a nuevas capacidades y misiones militares. Este proceso comprende planes de desarrollo y despliegue de armas nucleares y sistemas vectores de largo alcance nuevos y potencialmente desestabilizadores, entre los que se incluyen los diseñados para utilizarse en el campo de batalla o para evadir sistemas defensivos.

63. La dimensión nuclear está presente en muchas disputas regionales, en particular en aquellos conflictos en que hay Estados poseedores de armas nucleares apoyando a las facciones enfrentadas. Persisten los retos derivados de la proliferación regional, sobre todo en la península de Corea. La creciente proliferación de misiles balísticos en regiones propensas a experimentar crisis hace peligrar aún más la paz y la seguridad. El Plan de Acción Integral Conjunto sobre el programa nuclear de la República Islámica del Irán supone una importante contribución a la no proliferación y la seguridad regional. El inicio de un diálogo en el seno de las Naciones Unidas entre los Estados de Oriente Medio sobre las armas nucleares y otras armas de destrucción masiva puede promover una paz duradera, el control de armamentos, el fomento de la confianza y la reconciliación política. Es esencial que se renueve el compromiso de alcanzar una visión compartida para eliminar totalmente las armas nucleares y acelerar el cumplimiento de las obligaciones ya contraídas.

64. Las ciencias de la vida están experimentando avances que incrementan los temores relacionados con la posible utilidad de las armas biológicas. Dada la falta de mecanismos de verificación mundiales que se basen en tratados, la atribución que actualmente tiene encomendada la Secretaría de las Naciones Unidas de realizar investigaciones sobre el presunto uso de tales armas (resolución 42/37 C de la Asamblea General) sigue siendo una línea central de defensa, pese a los escasos recursos con los que cuenta. Las recientes violaciones de la prohibición del empleo de armas químicas entrañan un grave riesgo para los civiles, así como para la seguridad regional y el régimen mundial de desarme y no proliferación.

Desarrollo de nuevas tecnologías armamentísticas

65. El progreso que ha experimentado la inteligencia artificial es uno de los factores que determinan el creciente interés militar en los sistemas de armas autónomos

³⁰ Véanse <https://2009-2017.state.gov/t/avc/trty/I01888.htm>; y Michael Pompeo, Secretario de Estado de los Estados Unidos de América, “U.S. withdrawal from the INF Treaty on August 2, 2019”, comunicado de prensa, 2 de agosto de 2019.

³¹ El Tratado se firmó en Praga el 8 de abril de 2010 y, una vez ratificado, entró en vigor el 5 de febrero de 2011.

letales³². Aunque los avances tecnológicos podrían llegar a mejorar la precisión de ciertas armas y reducir los daños colaterales, las máquinas no podrán tomar de un modo fiable decisiones acordes con los principios jurídicos vigentes, como los de distinción, proporcionalidad y precauciones en el ataque³³. Ningún sistema de armas puede desempeñar esa función de conformidad con los principios humanitarios, ya que la aplicación del derecho internacional humanitario es una labor exclusiva del juicio y la responsabilidad del ser humano. Muchos adelantos tecnológicos, sobre todo los que permiten que los sistemas de armas sean más autónomos y se controlen a distancia, también podrían inducir a pensar que es posible librar una guerra sin víctimas y, con ello, rebajar las exigencias del uso de la fuerza.

66. Los misiles balísticos provistos de armas convencionales prevalecen en los arsenales de muchos Estados y algunos agentes no estatales como armas de bombardeo zonal destinadas, por lo general, a atacar ciudades. Es muy probable que el desarrollo de vehículos de planeo hipersónicos, un tipo avanzado de arma ofensiva maniobrable de largo alcance, desencadene una nueva carrera armamentística y deteriore relaciones estratégicas entre los Estados. Tales armas pueden reducir el margen disponible para tomar decisiones en situaciones de mucha presión y, con ello, conducir a inexactitudes en los cálculos o a errores. La incertidumbre sobre si tales sistemas portan una carga útil convencional o nuclear puede agravar el problema.

67. Los avances de la tecnología espacial están contribuyendo a mejorar todos los ámbitos de la vida humana. Sin embargo, la creciente dependencia civil y militar del espacio ultraterrestre apremia a las fuerzas armadas a defenderse frente a los riesgos y las vulnerabilidades que se derivan de ella. Aunque aún no puede decirse que haya una carrera armamentística abierta en ese sentido, ya hay Estados que están desarrollando sistemas de diversos tipos con capacidad disruptiva y destructiva, como demuestra el creciente número de países que han realizado pruebas de misiles antisatélite. Ante la ausencia de normas internacionales, el despliegue a corto plazo de dispositivos con un posible doble uso, como las operaciones de encuentro y proximidad espaciales y la remoción activa de desechos, puede alimentar la desconfianza y dar un nuevo impulso al emplazamiento de armas.

68. Los avances de la tecnología de misiles plantean nuevas dificultades a la hora de gestionar las crisis, proteger a los civiles y lograr objetivos de desarme más amplios, sobre todo dada la inexistencia de acuerdos universales jurídicamente vinculantes que regulen el uso de dicha tecnología. Es preciso revitalizar los compromisos y dar más prioridad a la solución de problemas relacionados con los misiles, en particular en el contexto del proceso de desarme nuclear. Además, sigue redundando en interés de la humanidad al completo que todos los Estados adopten medidas urgentes para preservar el espacio ultraterrestre como un entorno de paz, sin armas ni hostilidades.

69. Es fundamental que se alcance la convergencia respecto a las limitaciones acordadas que habría que imponer a la autonomía de las armas y que se estudien más

³² Posición de las Naciones Unidas. Véanse Michael Møller, Director General de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, "Secretary-General's message to meeting of the Group of Governmental Experts on Emerging Technologies in the Area of Lethal Autonomous Weapons Systems", 25 de marzo de 2019; y Nina Werkhäuser, "UN impasse could mean killer robots escape regulation", Deutsche Welle, de 20 de agosto de 2019, artículo que refleja el mensaje aún más contundente del Secretario General, quien califica los sistemas de armas autónomos letales de políticamente inaceptables y moralmente repulsivos, y hace un llamamiento para que se prohíban en virtud del derecho internacional.

³³ Suiza, "Norma I. El principio de distinción entre personas civiles y combatientes", en el vol. II ("Práctica") de la base de datos sobre derecho internacional humanitario del Comité Internacional de la Cruz Roja, disponible en <https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/home>.

ampliamente las consecuencias de incorporar la autonomía y la inteligencia artificial a otros sistemas militares, además de cómo podrían articularse mecanismos eficaces de gobernanza y de mitigación de los riesgos. Las recomendaciones formuladas bajo los auspicios de la Asamblea General, destinadas a alentar la confianza internacional y un uso del ciberespacio más responsable, suponen para los Estados Miembros una guía importante en el corto plazo.

IV. Observaciones: el imperativo de la acción colectiva

70. En este informe se han señalado los siguientes retos, todos ellos de una envergadura notable: a) el cambio climático, un fenómeno sin precedentes que exige actuar de forma inmediata; b) la carrera nuclear, que vuelve a cobrar fuerza y complica aún más la posibilidad de lograr un marco de gobernanza aplicable a las nuevas tecnologías armamentísticas; y c) la desigualdad que crece dentro de los países y que afecta a todos los aspectos de la vida, trunca oportunidades, amenaza con agravar las disparidades de género y de riqueza, frustra la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y erosiona la confianza en las instituciones, como las Naciones Unidas.

71. Esos tres retos se entrelazan con los conflictos armados, la violencia y otras tendencias aquí examinadas para formar un entramado que, incluso antes de que apareciera la pandemia de la COVID-19, ya era complejo y peligroso. Para darles respuesta, todos los Estados y las sociedades tendrán que desarrollar nuevas formas de cooperación, sustentadas en el respeto mutuo, en un interés compartido por hacer del bienestar y la seguridad de las personas el eje de sus esfuerzos concertados, y en la convicción de que hay que actuar con urgencia. El mundo no dispone de mucho tiempo para combatir los problemas más graves a los que se enfrenta en la actualidad ni para invertir sus consecuencias.

72. Hace 75 años, cuando el grado de globalización e interconexión era muy inferior al actual, quienes redactaron la Carta no pudieron permitirse el lujo de cuestionar la necesidad de un sistema multilateral. Entendieron que la toma de decisiones colectiva y el diálogo continuo resultaban esenciales para evitar otra guerra mundial. Concibieron un nuevo marco global de defensa de la paz y la seguridad y se atrevieron a soñar con un sistema en el que la cooperación estuviera al servicio de un bien superior: forjar sociedades pacíficas, promover los derechos humanos y lograr el desarrollo sostenible para todos.

73. No obstante, en muchos casos, la acción multilateral no ha estado a la altura de las expectativas. La amplia convergencia alcanzada sobre los objetivos del sistema multilateral, plasmada en el Preámbulo y el Capítulo I de la Carta, no ha ido de la mano de un consenso sobre los métodos para alcanzarlos. Los Estados difieren a la hora de interpretar los principios propugnados en la Carta. A esta antigua divergencia se suman ahora las nuevas tensiones geopolíticas, que acrecientan las divisiones entre los países y en el seno del propio Consejo de Seguridad; unas divisiones que dificultan la cooperación, socavan la eficacia de los tratados vigentes y alientan a algunos Estados a eludir las normas.

74. Al igual que ocurrió en 1945, la generación actual no puede permitirse el lujo de cuestionar la necesidad de un sistema multilateral. Lo único que cabe plantearse es si existe la determinación compartida de trabajar juntos para mejorar el sistema actual o si se opta por delegar esa tarea en la próxima generación, cargándola con las consecuencias de tal decisión.

75. Los últimos 75 años sirven de inspiración. Con la descolonización, se puso en marcha un proceso de corrección de injusticias históricas y se desató un potencial

humano extraordinario. Los marcos de derechos humanos, incluidos los de las mujeres, los niños, los refugiados, las comunidades indígenas y las personas con discapacidad, han experimentado unos avances sin parangón en cuanto a su alcance y sus consecuencias para la vida de los seres humanos. La labor de las Naciones Unidas, incluida la realizada en cumplimiento de los mandatos pertinentes de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad, ha ayudado a muchos países a solucionar conflictos y a reponerse tras el final de estos, a hacer frente a las amenazas del extremismo violento y a forjar sociedades más pacíficas. Aunque la violencia persiste en numerosas regiones, la comunidad internacional ha mejorado sus mecanismos de prevención de los conflictos armados y de respuesta en un eventual estallido, prestando asistencia humanitaria de emergencia sobre el terreno y trabajando para resolver la difícil situación de los refugiados y otros desplazados forzosos.

76. Con el arranque del decenio de acción para los Objetivos de Desarrollo Sostenible, las Naciones Unidas reafirmaron que cumplirían las obligaciones contraídas para apoyar la implementación de la Agenda 2030. El trabajo de la Organización se vertebra en torno a la prevención de los conflictos, las crisis y el sufrimiento humano, de ahí que, para alcanzar los Objetivos transformadores, sea esencial incrementar la labor diplomática en favor de la paz.

77. Las alianzas de las Naciones Unidas con organizaciones regionales y subregionales han crecido en envergadura y atribuciones, y han conducido a notables progresos, sobre todo a la hora de prevenir, gestionar y resolver conflictos en África.

78. El Acuerdo de París supuso un importante logro diplomático. Su aplicación precisará un alto grado de confianza y determinación, y reclamará una ambición sin precedentes de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en su 26º período de sesiones.

79. La Conferencia de las Partes de 2020 encargada del Examen del Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares constituye una oportunidad para que los Estados partes se aseguren de que el Tratado pueda cumplir sus cometidos fundamentales: prevenir la guerra nuclear y facilitar la eliminación de las armas nucleares. Para aprovechar los logros alcanzados, sin perder de vista las principales amenazas que acechan a los Estados Miembros, urge alcanzar un nuevo consenso sobre los métodos óptimos para cumplir los objetivos consagrados en la Carta. Los problemas más acuciantes de la actualidad no entienden de fronteras y divisiones, sino que exigen una respuesta colectiva.

80. La sociedad mundial nunca había sido tan compleja e interdependiente. A los marcos intergubernamentales, se añaden otros regionales y subregionales. Las ciudades emergen como actores subnacionales con voz propia, deseosos de cooperar trascendiendo las fronteras para hacer frente a los desafíos compartidos. Los jóvenes y las mujeres han estado en la vanguardia de quienes clamaban por un cambio de gobernanza, prioridades y asociaciones, solicitando que el futuro de todos se construyera no ya para ellos, sino con ellos. Han demostrado ser agentes importantes para prevenir conflictos y crisis, consolidar y sostener la paz, promover los derechos humanos y el desarrollo sostenible, y exigir que se preste atención a la emergencia climática. El sector privado también ha incrementado su tamaño e influencia, convirtiéndose en un factor importante para los asuntos mundiales.

81. En ese contexto, la cooperación internacional ha de trascender Estados, fronteras, sectores y generaciones. Este empeño no puede prosperar sin contar con los agentes locales, la sociedad civil y el sector privado, además de con una participación plena y auténtica de las mujeres, los jóvenes y otros segmentos de la sociedad, como las personas con discapacidad. Para encarar los retos sin precedentes de nuestro

tiempo con soluciones propias del siglo XXI, se deben rebasar los límites de la imaginación y la innovación. Es imperativo responder a la demanda de atención de los jóvenes respecto a los asuntos que modelarán su futuro, como se pide en la declaración política aprobada en la Cumbre por la Paz Nelson Mandela (resolución [73/1](#) de la Asamblea General).

82. No puede haber acción colectiva sin confianza; pero esta se erosiona cada vez que se incumplen las normas comunes y las obligaciones contraídas. En el momento actual, cuando se recrudecen las tensiones y surgen nuevas amenazas y temores, no hay más salida que volver a los pilares fundacionales del sistema global de seguridad colectiva y defender los propósitos, principios y mandatos centrales de la Carta, especialmente en cuanto elementos relacionados con el objetivo general de prevenir los conflictos. Respetar las disposiciones de la Carta sigue siendo el modo más eficaz de afrontar colectivamente los retos globales que hoy se nos plantean, colmar las aspiraciones del decenio de acción para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y, a medida que las Naciones Unidas se adentran en los próximos decenios, avanzar en pos de un futuro común.
