



**CUMBRE DEL
FUTURO**
UN PACTO GLOBAL PARA
RECONFIGURAR LA
GOBERNABILIDAD DEL
FUTURO

Anna Ayuso (coord.)

CIDOB REPORT #12, 2024

**CUMBRE DEL
FUTURO**
**UN PACTO GLOBAL PARA
RECONFIGURAR LA
GOBERNABILIDAD DEL
FUTURO**

Anna Ayuso (coord.)

CIDOB REPORT # 12

Barcelona, septiembre 2024

ISSN: 2564-9078

CIDOB

BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS

© 2024 CIDOB

Consejo editorial CIDOB: Anna Ayuso, Carmen Claudín, Carme Colomina, Blanca Garcés, Bet Mañé, Esther Masclans, Pol Morillas y Cristina Serrano.

CIDOB

Elisabets, 12
08001 Barcelona
Tel.: 933 026 495
www.cidob.org cidob@cidob.org

Edición:: Elisabet Mañé
Diseño y maquetación: Joan Antoni Balcells
Web y soporte técnico: Sílvia Serrano
Producción:: Anna Busquets Ferré

Impresión:: QP Print Global Services
ISSN: 2564-9078 • E-ISSN 2564-9124
Legal Deposit: B 11820-2017

Barcelona, septiembre 2024

Todas las publicaciones expresan las opiniones de sus autores/as y no reflejan necesariamente los puntos de vista de CIDOB como institución.

Imagen de la cubierta: Una vista del mural de Eduardo Kobra en la Sede de la ONU. https://dam.media.un.org/CS.aspx?VP3=DamView&VBID=2AM94S6HBCW07&SMLS=1&RW=1874&RH=676&FR_=1&W=1594&H=747

Con el apoyo de:



SUMARIO

CIDOB REPORT
12- 2024

INTRODUCCIÓN	5
Pol Morillas y Anna Ayuso	
REFORMA DE LA ARQUITECTURA FINANCIERA INTERNACIONAL: LA LUCHA ENTRE EL NORTE Y EL SUR GLOBAL	9
Victor Burguete	
HACIA UN RENOVADO SISTEMA DE FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO	17
José Antonio Alonso	
EL MITO DE LA SEGURIDAD COLECTIVA Y LA REFORMA DEL CONSEJO DE SEGURIDAD	25
Rafael Grasa	
LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ: DERECHOS HUMANOS, DESARROLLO, DESARME Y SEGURIDAD	33
Jordi Armadans	
EL PACTO DIGITAL GLOBAL Y LA TRANSICIÓN RESPONSABLE E INCLUSIVA	39
Marta Galceran	
INTEGRIDAD DE LA INFORMACIÓN: ENTRE LA GOBERNANZA Y LA FRAGMENTACIÓN	47
Carme Colomina	
EL PACTO PARA LAS GENERACIONES FUTURAS Y LA GOBERNANZA GLOBAL	53
Anna Ayuso y Waldo Swart	
NACIONES UNIDAS Y LA GOBERNANZA DEL SIGLO XXI: INNOVACIÓN, CULTURA INSTITUCIONAL Y CAPACIDADES DE ANTICIPACIÓN	59
Cristina Gallach	
LAS CIUDADES COMO PALANCA DE CAMBIO ENTRE ESTADOS ATRINCHERADOS	65
Ricardo Martínez	

INTRODUCCIÓN: LA CUMBRE DEL FUTURO COMO OPORTUNIDAD PARA LA GOBERNANZA GLOBAL



Pol Morillas

Director, CIDOB

Anna Ayuso

investigadora sénior
CIDOB

CIDOB REPORT

12- 2024

Naciones Unidas, el instrumento del que la sociedad internacional se dotó para la gobernanza global tras la devastadora Segunda Guerra Mundial, necesita una revisión a fondo para dar respuesta a las nuevas crisis y desafíos de la gobernanza en el siglo **xxi**. La Cumbre del Futuro, convocada por el secretario general de Naciones Unidas, António Guterres, para los días 22 y 23 de septiembre de 2024, tiene por objetivo actuar como revulsivo para revitalizar la organización en un momento en que esta atraviesa horas bajas. En las dos últimas décadas, se ha puesto a prueba la capacidad de adaptación de la estructura jurídica e institucional de Naciones Unidas para adaptarse a una nueva realidad geopolítica, extendiéndose el cuestionamiento de algunos de los principios sobre los que se ha sustentado hasta ahora y que constituyen los pilares del orden liberal.

La consolidación de China como un poder asertivo de influencia global, así como la emergencia de un Sur Global que cuestiona el orden geopolítico de una globalización diseñada a medida de las potencias occidentales y que perpetua la desigualdad y la dependencia, forman parte de los condicionantes de las negociaciones. La falta de representatividad en los órganos principales de la organización, muy especialmente en el Conse-

jo de Seguridad, pero también en los organismos económicos y financieros, es objeto de reclamos de aquellos estados y regiones que se sienten orillados. Y no solo los países, ya que otros actores con creciente peso en la arena internacional, como las ciudades y las organizaciones de la sociedad civil, también demandan más participación e inclusión y más transparencia en la toma de decisiones y la rendición de cuentas.

Otras demandas proceden de la necesidad de dotar a las instituciones multilaterales de recursos financieros, humanos y técnicos para hacer posible

EL OBJETIVO DEL PACTO PARA EL FUTURO NO ES TANTO ELABORAR UNA NUEVA AGENDA COMO AYUDAR A CUMPLIR LAS AGENDAS YA EXISTENTES. ASIMISMO, QUIERE IMPULSAR CAMBIOS ESTRUCTURALES PARA QUE NACIONES UNIDAS PUEDA ADAPTAR SU MANDATO A UNA NUEVA REALIDAD GEOPOLÍTICA.

avanzar la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en retroceso tras los efectos de las múltiples crisis superpuestas de las últimas décadas. Asimismo, es objeto de preocupación la necesidad de dotar al sistema multilateral de una mayor capacidad de anticipación y reacción frente a dichas crisis y para gestionar los efectos del cambio climático en ciernes. A ello se une la incertidumbre que generan tanto el acelerado cambio tecnológico como la irrupción de la inteligencia artificial (IA).

Según [el mandato de la Asamblea General](#), esta cumbre debe adoptar un «Pacto para el Futuro», negociado con los estados miembros, cuyo objetivo no es tanto elaborar una nueva agenda como ayudar a cumplir y perfeccionar las agendas ya existentes, como la mencionada

Agenda 2030 o el [Acuerdo de París sobre el Cambio Climático](#); además, debe propiciar los cambios necesarios para que Naciones Unidas pueda dar respuesta a su mandato de preservar la paz y la seguridad humana. En este sentido, el secretario general estructuró el Pacto para Futuro en cinco capítulos: 1) financiación del desarrollo sostenible; 2) paz y seguridad; 3) ciencia, tecnología e innovación; 4) juventud y generaciones futuras, y 5) transformación de la gobernanza global.

Este *CIDOB Report* quiere dar respuestas a tres cuestiones clave: en primer lugar, cuáles son las razones y los argumentos que impulsan las reformas; en segundo lugar, qué tipo de propuestas y medidas son objeto de negociación; y, finalmente, cuál es la posición de los diferentes actores implicados y qué intereses hay en juego. En los análisis que se presentan se hacen patentes las visiones divergentes del Norte y del Sur Global; sin embargo, esa no es la única dialéctica, al observarse otras fracturas que determinan

coaliciones y agrupamientos de geometría variable dependiendo de las condiciones y capacidades de los distintos actores. Con ello se quiere clarificar algunos de los principales retos y las cuestiones en liza, pero también contribuir a valorar *a posteriori* en qué se ha avanzado y dónde residen los principales obstáculos para una reforma efectiva que contribuya a mejorar la gobernanza.

Los dos capítulos iniciales abordan el primer ámbito de la Agenda, esto es, las cuestiones financieras. El capítulo firmado por Víctor Burguete se centra en la reforma de la arquitectura financiera internacional y las propuestas para dotar a las instituciones financieras de mayor legitimidad y transparencia, pero también de capacidades para responder de forma eficaz y rápida a los problemas de deuda soberana de forma equilibrada para los países del Sur, muchos de los cuales se encuentran en cifras históricas de endeudamiento tras la crisis de la COVID-19. Por su parte, el capítulo de José Antonio Alonso aborda la cuestión crucial de la financiación de la Agenda de Desarrollo. Y es que la Cumbre del Futuro sentará las bases y el estado de la cuestión para las negociaciones de la Conferencia de Financiación Internacional para el Desarrollo, que se celebrará en 2025. Se propone, en este sentido, la forma de maximizar las fuentes de recursos hoy infrautilizados, como los derechos especiales de giro o la banca multilateral de desarrollo, pero también la necesidad de ordenar la ineficiente maraña de instrumentos financieros que hoy trabajan desordenadamente.

Los dos capítulos siguientes se dedican a los retos de la Agenda de Paz, actualmente vapuleada por la proliferación e intensificación de los conflictos. Así, Rafael Grasa explica las negociaciones en curso para abordar la reforma del Consejo de Seguridad en un contexto de crisis de legitimidad debido al bloqueo practicado por las grandes potencias con derecho a veto. Se advierte que, además de la reforma de su composición y su funcionamiento, están en juego los propios valores y principios del orden internacional. A continuación, el capítulo de Jordi Armadans se adentra en los instrumentos de construcción de paz desde la perspectiva de la protección de los derechos humanos, alertando que los retrocesos democráticos y el aumento de la vulnerabilidad de las personas debilitan la consolidación de la paz. También avisa de los peligros de la proliferación de armas y de una visión militarista de la seguridad colectiva.

Otros dos capítulos se dedican a los desafíos de la transición digital. La aportación de Marta Galceran atiende a las negociaciones del Pacto Digital Global –llevadas a cabo en paralelo a las del Pacto para el Futuro– cuyo objetivo es establecer un consenso de alcance mundial sobre los principios que deben gobernar el ciberespacio para garantizar una transición digital

transparente, inclusiva, segura y responsable. Dichas negociaciones han puesto en evidencia la existencia de una brecha geopolítica, pero también una controversia sobre el papel de los estados en un espacio en el que, hasta ahora, ha predominado una gobernanza descentralizada. Por otro lado, el tema de la integridad de la información se profundiza en el artículo de Carne Colomina, quien parte de la premisa de que la información veraz es un bien común protegido por el derecho internacional. Se alerta de que la desinformación y los discursos del odio sobre determinados colectivos tienen consecuencias negativas en todos los ámbitos del desarrollo y, por ello, es necesario un marco de rendición de cuentas y responsabilidad para las plataformas y agencias implicadas.

El capítulo siguiente, elaborado por Anna Ayuso y Waldo Swart, analiza la iniciativa del secretario general de incorporar al Pacto para el Futuro una declaración anexa sobre las generaciones venideras. Esta declaración se enmarca en la necesidad de impulsar una perspectiva a largo plazo que tenga en cuenta los efectos de las decisiones presentes en la población del futuro. Con este objetivo, se plantea la necesidad de fomentar procesos participativos que incluyan a las generaciones más jóvenes en los procesos de negociación y de incorporar un principio de solidaridad intergeneracional que aborde la lucha contra las desigualdades presentes. La exigencia de anticipación, transparencia, participación e innovación están también muy presentes en el capítulo de Cristina Gallach relativo a la reforma institucional de Naciones Unidas, en el que se señala que, para poder actuar a tiempo y de forma eficaz, es necesario reforzar las capacidades, pero también cambiar la cultura institucional e incorporar herramientas de innovación tecnológica.

El último capítulo, firmado por Ricardo Martínez, se dedica al papel de las ciudades en la gobernanza global como agentes de cambio e innovación para alcanzar las metas de los ODS. A pesar de las dificultades para participar en las negociaciones intergubernamentales, las ciudades han conseguido incorporar la dimensión urbana en el Pacto para el Futuro, pero de modo muy insuficiente en relación con el peso que estas tienen con respecto a la población y producción económica, social y cultural global.

En la mayoría de las aportaciones se reconoce que no se van a poder alcanzar acuerdos globales en todos los ámbitos mencionados. Sin embargo, la ambición y el alcance de los debates pueden proporcionar una base más acorde con los retos y el grado de complejidad e incerteza del contexto internacional sobre la que poder ir construyendo la gobernanza del futuro.

REFORMA DE LA ARQUITECTURA FINANCIERA INTERNACIONAL: LA LUCHA ENTRE EL NORTE Y EL SUR GLOBAL

Las propuestas de la Naciones Unidas para reformar la gobernanza económica global con vistas a la Cumbre del Futuro han sido ambiciosas; sin embargo, en el contexto actual de rivalidad geopolítica y competición estratégica, muchas de ellas difícilmente conseguirán el consenso necesario. Aquellas reformas que sean percibidas como la cesión de un privilegio de unas potencias en beneficio de otras se verán más limitadas, aunque sí parecen alcanzables las destinadas a mejorar la gestión de la deuda y la financiación al desarrollo.



Víctor Burguete

Investigador sénior,
CIDOB

CIDOB REPORT
12- 2024

En el verano de 1944, en un pueblecito al norte de Nueva York llamado Bretton Woods, delegaciones de cuarenta y cuatro países se reunieron en la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas para fijar las bases de la futura arquitectura financiera internacional. El objetivo era fomentar los mercados abiertos, atenuar el nacionalismo económico y promover la reconstrucción de las economías tras la Segunda Guerra Mundial, si bien el nuevo diseño de la gobernanza económica dotaba a los países industrializados aliados del control del sistema y las estructuras productivas. Para ello, se instauró un tipo de cambio fijo respecto al dólar estadounidense y al oro, convirtiéndose Estados Unidos en el mayor accionista con **poder de veto** en el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), instituciones de nueva creación y cuyos máximos mandatarios siempre han sido desde entonces ciudadanos estadounidenses y europeos, respectivamente.

El sistema de ha evolucionado a lo largo de los últimos ochenta años, pero ha sido de forma *ad hoc* como reacción a crisis económicas y políticas y en función principalmente de las necesidades de las grandes potencias occidentales. Un claro ejemplo de ello tuvo lugar en 1971 cuando Estados Unidos decidió abandonar el patrón oro y

cambiar el sistema monetario internacional de manera unilateral para financiar la guerra de Vietnam. Sin embargo, los cambios introducidos en las últimas décadas no han sido diseñados para adaptar la gobernanza económica y financiera a un mundo poscolonial globalizado, en el que hay 149 naciones más que cuando se crearon las instituciones de Bretton Woods.

Hoy en día, la expresión «arquitectura financiera internacional» hace referencia al conjunto actual de marcos, normas, instituciones y mercados financieros que salvaguardan la estabilidad y el funcionamiento de los

**EL SISTEMA DE
BRETTON WOODS
HA EVOLUCIONADO
A LO LARGO DE LOS
ÚLTIMOS OCHENTA
AÑOS, PERO HA SIDO
DE FORMA AD HOC,
COMO REACCIÓN A
CRISIS ECONÓMICAS
Y POLÍTICAS
Y EN FUNCIÓN
PRINCIPALMENTE DE
LAS NECESIDADES
DE LAS GRANDES
POTENCIAS
OCCIDENTALES.**

sistemas monetarios y financieros mundiales. Aparte de las instituciones originarias como el FMI o el BM, entre los actores que hoy conforman esta arquitectura se encuentran las entidades financieras públicas, como los bancos de desarrollo; los organismos privados de regulación financiera, como el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea; las agrupaciones informales que fijan normas, como el G-7 o el G-20; los órganos normativos formales pero no universales, como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE); los grupos acreedores de deuda soberana, como el Club de París, o las propias Naciones Unidas.

No obstante, todas estas instituciones tienen algo en común: adolecen de la falta de una representación efectiva de los países en desarrollo, y la coordinación mundial es claramente insuficiente para promover la inversión y el desarrollo sostenible, reducir la desigualdad y el riesgo sistémico, así como respaldar la Agenda 2030. En palabras del secretario general de la Naciones Unidas, António Guterres, «*la arquitectura financiera global es obsoleta, disfuncional e injusta, incapaz de adaptarse a la multipolaridad del siglo XXI*». Para dar respuesta a este desafío, Naciones Unidas ha propuesto en un *informe de políticas* el conjunto de reformas que será necesario adoptar en la *Cumbre del Futuro*, que se celebrará en septiembre de 2024.

Propuestas para dotar de mayor legitimidad y transparencia

Para el Sur Global, representado en Naciones Unidas por el Grupo de los 77 (G-77), la prioridad en la reforma de la arquitectura financiera debe ser adecuar el poder de voto y las estructuras de gobernanza en las instituciones financieras internacionales (IFI) para que no se limite la participación efectiva

de los países en desarrollo en los procesos de toma de decisiones, ni se restrinja su acceso a los recursos (Pedroso Cuenca, 2023). Esta reivindicación, dirigida especialmente al Banco Mundial y al FMI, ya estaba presente en el **Consenso de Monterrey**, en 2002, y es el objetivo 10.6 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) establecidos en la Agenda 2030. Sin embargo, poco se ha avanzado en este ámbito (Martens, 2023).

Algunos autores consideran casi imposible que Estados Unidos acceda a que su porcentaje de votos en el FMI se sitúe por debajo del 15% y pierda su poder de veto, porque ello sería considerado una cesión favorable a China y el acuerdo tendría que ser ratificado por el Congreso estadounidense. Los países del Norte Global están más interesados en ampliar el mandato de las organizaciones para la provisión de bienes públicos globales como la lucha contra el cambio climático o la pandemia; propuesta que es vista con recelo desde el **Sur Global**, que teme que se desvíen o se pongan nuevas condiciones al acceso a los fondos de financiación al desarrollo.

Por otro lado, el informe de políticas de la Cumbre también hace hincapié en la necesidad de una mayor regulación de los mercados financieros globales. En concreto, señala que lo más urgente es lidiar con el **sector financiero no bancario**, que constituye hoy más del 50

% del total de activos financieros a nivel global, pero actúa fuera de las más estrictas regulaciones bancarias. Se propone, así, aplicar el principio «misma actividad, mismo riesgo, mismas normas» de cara a hacer frente a los riesgos para la estabilidad y la integridad del sistema financiero, así como acelerar e intensificar los esfuerzos por adaptar los mercados financieros a los ODS.

Si bien el objetivo es loable, el análisis de las propuestas concretas revela las dificultades para llevarlas a cabo. Porque la cuestión es: ¿tiene Naciones Unidas el mandato para decirle a las IFI cómo deben articularse? Para que esta propuesta fructifique, Naciones Unidas y dichas instituciones deben coordinarse y tendría que haber consenso entre los principales actores involucrados. En este caso, las discrepancias no son tanto entre el Norte y el Sur Global, sino entre los países del Norte Global cuyas diferencias sobre **cómo regular el capitalismo** son notorias.

**PARA EL SUR GLOBAL,
LA PRIORIDAD EN
LA REFORMA DE
LA ARQUITECTURA
FINANCIERA DEBE
SER ADECUAR EL
PODER DE VOTO Y
LAS ESTRUCTURAS
DE GOBERNANZA EN
LAS INSTITUCIONES
FINANCIERAS
INTERNACIONALES
PARA GARANTIZAR
LA PARTICIPACIÓN
EFECTIVA DE
LOS PAÍSES EN
DESARROLLO.**

Propuestas para incrementar los recursos de los países

La segunda prioridad para los países del G-77 es abordar la reforma de las redes de seguridad financiera que actúan en caso de crisis. En este ámbito, el FMI juega un papel central como prestamista de última instancia a través de los derechos especiales de giro (DEG), que permiten a los países acceder a liquidez de manera no condicionada. En caso de una crisis global, el FMI asigna nuevos derechos a los países en función de su cuota relativa en la institución. Esto ha provocado que hasta 2009 más de una quinta parte de los países miembros del FMI nunca hubiesen recibido una asignación de DEG y que, en 2021, en la mayor emisión de la historia como respuesta a la pandemia, los países en desarrollo solo recibieran alrededor de un tercio de la emisión de liquidez, siendo los principales beneficiarios los países más ricos (Naciones Unidas, 2023: 21).

En este contexto, el informe de políticas de la Cumbre del Futuro se alinea con el G-77 en su petición de que los DEG se emitan de forma automática en caso de crisis exógenas, y las asignaciones estén basadas en las necesidades de los países, no en sus cuotas en el FMI. Para evitar el rechazo de los países a incrementar sus aportaciones al FMI, se aboga por vender parte de las reservas de oro de la institución que, al estar valoradas a costo histórico, podrían generar 175.000 millones de dólares en ganancias realizadas.

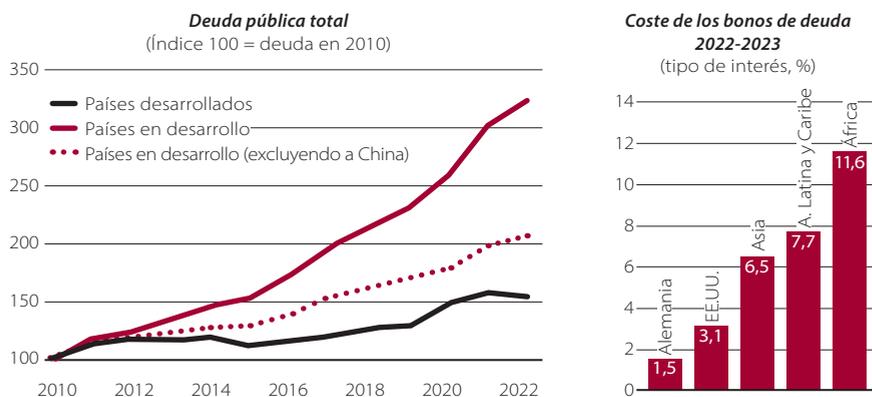
En tercer lugar, el G-77 urge a abordar la gestión de la deuda externa. Como resultado de la pandemia, la guerra en Ucrania y el aumento de los tipos de interés, el servicio de la deuda (devolución del principal e intereses) está en niveles récords (véase figura 1). Además, los países en desarrollo ahora dependen más de los acreedores privados, como fondos de inversión, y de los acreedores oficiales bilaterales no occidentales, como China, lo que ha contribuido a encarecer el crédito y a hacer más compleja la reestructuración de la deuda.

Hasta ahora, las respuestas multilaterales a los problemas de la deuda, como la **Iniciativa de Suspensión temporal del Servicio de la Deuda** o el **Marco Común para la Gestión de la Deuda**, han demostrado ser insuficientes. En este contexto, el informe de políticas de la Cumbre propone, por un lado, reducir los riesgos relacionados con la deuda a través de medidas como la creación de mercados de deuda soberana que respalden los ODS y, por el otro, reformar los procesos actuales de reestructuración de deuda.

Los países acreedores del Norte Global son conscientes de la necesidad de abordar el problema de la deuda, pero no sienten la urgencia de hacerlo porque esta crisis afecta principalmente a países con los que tienen vínculos comerciales y financieros muy limitados, lo que en el argot se conoce

como «países sin riesgo sistémico» (los que no importan). Por otro lado, temen que la reestructuración de la deuda facilite el pago de los compromisos de deuda que estos países tienen con China, y rechaza ampliar el marco de renegociación para incluir a países de ingreso mediano, por los costes que tendría. Por su parte, China no quiere que su deuda tenga un papel subordinado a la del Club de París y es más proclive a renovar préstamos que a hacer frente a una reestructuración de los mismos.

Figura 1. El incremento de la deuda y su coste ha sido mucho más acusado para los países en desarrollo



Fuente: elaboración CIDOB con datos de UN Global Crisis Response Group (2023).

En cuarto lugar, el G-77 ha reclamado con urgencia en Naciones Unidas la recapitalización de los bancos multilaterales de desarrollo y la atracción de capital privado (*blended finance*) para mejorar las condiciones de préstamo al Sur Global y alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible. Estas propuestas están muy en línea con las realizadas por Naciones Unidas para la Cumbre del Futuro, donde se aspira a promover cambios en los bancos multilaterales de desarrollo para que presten al menos 500.000 millones de dólares al año, el doble de lo actual¹.

Por último, pero no menos importante, está la cuestión de la reforma de la arquitectura tributaria mundial. Los flujos financieros ilícitos provocan pérdidas cercanas a los 500.000 millones de dólares al año, la mayoría produ-

1. Para más detalles, véase el artículo de José Antonio Alonso en este mismo volumen.

cidas por la evasión y elusión fiscal de las multinacionales, que afecta de manera desproporcionada a los países en desarrollo dada su mayor dependencia del impuesto a la renta corporativa.

Tras años de indefinición, la necesidad de financiar el incremento de los gastos originados por la pandemia impulsó a **140 países** a alcanzar, en 2021, un **histórico acuerdo** en el marco de la OCDE para hacer tributar más a las multinacionales. Sin embargo, esta iniciativa ha sido muy criticada por los **notables retrasos en su aplicación**, su falta de transparencia y por mantener a los países del Sur Global al margen en el diseño de las medidas. Por este motivo, el bloque africano en la Naciones Unidas **propuso** crear un marco vinculante sobre fiscalidad internacional en sentido amplio en el seno de dicha organización, y no solo enfocado a la tributación de las multinacionales. Significativamente, **el Norte Global** votó en bloque en contra de la resolución, que salió adelante con el apoyo de 125 países del Sur Global.

En la Cumbre del Futuro se quiere impulsar: (i) la simplificación de las normas tributarias mundiales, ya que los países en desarrollo prefieren planteamientos sencillos; (ii) el aumento del tipo mínimo global corporativo, y (iii) la creación de mecanismos no recíprocos de intercambio de información tributaria en beneficio de los países en desarrollo. De momento, la Unión Europea (UE) solo apoya que las decisiones en materia tributaria que emanen de Naciones Unidas sean no vinculantes, lo que les permitiría proteger los **paraísos fiscales** (la mayoría de los cuales se encuentran en Europa) y el control sobre sus regímenes tributarios.

Perspectivas

La búsqueda del consenso necesario para respaldar las decisiones puede diluir la ambición y el alcance de la Cumbre del Futuro, máxime en un entorno internacional de competición geoestratégica y elevada polarización política. En aquellos ámbitos en los que hay una mayor divergencia de intereses entre el Norte y el Sur Global, como los relacionados con la gobernanza, la reforma tributaria o la regulación no bancaria, los acuerdos pueden ser más limitados, mientras que en los que confluyen los intereses de las grandes potencias será más probable ver avances más significativos.

En todo caso, difícilmente se cambiará el paradigma del desarrollo sin abordar la reforma de las reglas internacionales de comercio, su gobernanza (causante del actual bloqueo de la Organización Mundial de Comercio [OMC]) o el desigual acceso de los países en desarrollo a tecnología y derechos de propiedad, todas ellas reivindicaciones del Sur Global que se han quedado fuera del informe de políticas de la Cumbre.

Referencias bibliográficas

Martens, Jens. «Reforms to the global financial architecture» | Global Policy Forum. Global Policy Forum Europe (2023). (en línea)
<https://www.globalpolicy.org/en/publication/reforms-global-financial-architecture>

Naciones Unidas. 2023. *Informe de políticas de Nuestra Agenda Común 6: Reformas de la arquitectura financiera internacional*. Naciones Unidas. (en línea)
<https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-international-finance-architecture-es.pdf>

Pedroso Cuenca, Pedro. «Statement on Behalf of the Group of 77 and China», by H. E. Mr. Pedro L. Pedroso Cuenca, ambassador extraordinary and plenipotentiary, chair of the Group of 77, at the 110th Meeting of ministers and governors of the Group of 24 (Marrakech, Morocco (2023)). (en línea)
<https://www.g77.org/statement/getstatement.php?id=231010c>

HACIA UN RENOVADO SISTEMA DE FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO

Para hacer realidad la Agenda 2030, deberán activarse nuevos recursos al servicio de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La Cumbre del Futuro de 2024 y la IV Conferencia de Financiación Internacional para el Desarrollo de 2025 constituyen una oportunidad para hacerlo. Se trata de identificar recursos insuficientemente aprovechados, suturar vías a través de las cuales los países en desarrollo pierden fondos y ordenar campos estratégicos para el desarrollo sostenible. Todo ello en el marco de la necesaria reforma de la arquitectura de financiación para el desarrollo.



**José
Antonio
Alonso**

Catedrático
de Economía
Aplicada,
Universidad
Complutense
de Madrid (UCM)

Una reforma obligada

Estamos atravesando un periodo especialmente convulso en la escena internacional. La coincidencia en el tiempo de diversas crisis (sanitaria, económica, ambiental, humanitaria) ha incrementado la severidad de los desafíos a los que debemos hacer frente, mientras el contexto internacional se torna crecientemente crispado por las tensiones entre viejas y nuevas potencias y por la emergencia de regímenes iliberales poco dispuestos a la cooperación internacional. Son muchos los desafíos que requieren de una respuesta internacional coordinada; pero, al tiempo, esa respuesta se hace más improbable en un entorno en el que se amplifican las voces refractarias a la vía multilateral como forma de gestión de los problemas compartidos. Es en este contexto internacional complejo y contradictorio en el que habrá de afrontarse la necesaria revisión del sistema de financiación para el desarrollo.

La tarea parece obligada. Cumplidos ya dos tercios del camino previsto, los datos revelan que, de seguir por la senda hasta ahora recorrida, difícilmente se alcanzarán los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Corregir esa trayectoria para activar una rápida convergencia de los países hacia aquellos objetivos requiere

movilizar más recursos de los hasta ahora comprometidos y convocar para ello a nuevos actores, capacidades e instrumentos. Se necesitan, por tanto, cambios en las reglas y estructuras de la arquitectura financiera internacional. Esta es una tarea para la que ya existen antecedentes valiosos; entre otros, los acuerdos derivados de la primera y la tercera Conferencia Internacional de Financiación para el Desarrollo —el Consenso de Monterrey (2002) y la Agenda para la Acción de Adís Abeba (2015)—, así como la más visionaria **propuesta**, elaborada en 2009 por la Comisión de Expertos sobre

PARA ALCANZAR LOS ODS SE REQUIERE MOVILIZAR MÁS RECURSOS, CONVOCAR NUEVOS ACTORES, CAPACIDADES E INSTRUMENTOS Y REALIZAR CAMBIOS EN LAS REGLAS Y ESTRUCTURAS DE LA ARQUITECTURA FINANCIERA INTERNACIONAL.

las Reformas del Sistema Monetario y Financiero Internacional (la llamada Comisión Stiglitz) (United Nations, 2009).

Próximamente habrá dos momentos de oportunidad para avanzar en este campo. El primero lo proporciona la Cumbre del Futuro, que se celebrará en septiembre de 2024, en cuya agenda de trabajo se reserva un capítulo a este tema¹; el segundo lo brinda, de forma más integral, la iv Conferencia Internacional de Financiación para el Desarrollo, a celebrar en España en 2025. Dos momentos que habrá que saber aprovechar para sentar las bases de un sistema de financiación para el desarrollo que haga realidad los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y promueva una distribución de las oportunidades de desarrollo a escala global más justa.

Se debería partir, para ello, asumiendo como propio el «enfoque holístico», proclamado en Adís Abeba, para alinear toda la gama posible de recursos financieros (públicos y privados, concesionales y de mercado) al servicio del desarrollo sostenible. E, igualmente, se debería coincidir en la necesidad de movilizar recursos privados al servicio del desarrollo sostenible, usando la capacidad de arrastre de los fondos públicos, a través de la financiación mixta (*blending*), los fondos de capital-riesgo o los mecanismos de atenuación del riesgo (*de-risking*), entre otros. Respecto al espíritu de Adís Abeba, hoy conviene ser más crítico respecto a las posibilidades que se atribuyó a esa movilización de recursos privados como mecanismo para cerrar la brecha financiera que comportan los ODS. Las estimaciones más solventes sugieren que ese componente se está moviendo en cifras que rondan los 50.000 millones de dólares anuales (OECD, 2023): no es una magnitud

1. Véase el capítulo de Víctor Burguete en este mismo volumen.

despreciable, pero está muy lejos de satisfacer el tránsito *from billions to trillions* (World Bank Group, 2015) que reclamaba la nueva agenda. Si se quieren evitar frustraciones, bueno será sentar las expectativas sobre bases más realistas.

A cambio, y sin abandonar el propósito de movilizar recursos privados, debería dedicarse en esta ocasión más esfuerzo a cartografiar las potencialidades que encierran para impulsar el desarrollo recursos públicos hasta ahora poco (o nada) explorados. De forma más precisa, se trata de activar un doble movimiento: por una parte, identificar recursos ya disponibles (o de fácil disposición) que podrían respaldar a los países en su transición hacia el desarrollo sostenible, y, al tiempo, suturar las vías a través de las que esos mismos países pierden recursos que podrían ser útiles para financiar sus propias estrategias.

Maximizar las fuentes, limitar las pérdidas

Un primer propósito a conseguir debería ser activar mecanismos para la movilización de recursos que hoy resultan insuficientemente aprovechados. Es el caso, por ejemplo, de los derechos especiales de giro (DEG), una importante fuente de liquidez de la economía internacional, creada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) a finales de 1960. La reciente pandemia ha evidenciado que es importante que, ante situaciones de crisis, los países dispongan de acceso a una fuente de provisión de liquidez internacional. Aunque nacidos con ese propósito, la eficacia de los DEG ha estado muy por debajo de sus posibilidades por tres razones: i) porque las emisiones han sido un hecho esporádico (ha habido cinco en toda la historia, la última en 2021); ii) porque se establece que su distribución se haga de acuerdo a las cuotas que los países tienen en el FMI, con lo que el grueso de los recursos terminan en quien menos los necesitan, y iii) porque el uso de estos fondos ha estado altamente restringido en la operativa internacional. Esos tres obstáculos debieran eliminarse. Es necesario que ese activo líquido se incremente a través de emisiones secuenciales, en correspondencia con la senda de crecimiento de la economía mundial, y es obligado también desligar las asignaciones respecto a las cuotas de los países, para garantizar que los recursos están disponibles para quienes más los necesitan. Por último, si en la última emisión se contempló la posibilidad de que los recursos fuesen a cubrir las necesidades de liquidez impuestas por la pandemia, no hay razón para que en el futuro esos recursos no puedan dedicarse a otros bienes públicos internacionales con impacto de desarrollo.

Otro mecanismo de provisión de recursos insuficientemente aprovechado es el asociado a la banca multilateral de desarrollo. Su menguante peso

en la financiación internacional es exponente de la progresiva disociación entre el modelo de negocio con el que se constituyeron esas instituciones y el tipo de financiación que hoy demandan los países. Los bancos multilaterales se perciben hoy como instituciones mal dotadas de capital, excesivamente burocratizadas, poco innovadoras y con una limitada tolerancia al riesgo. No es extraño, por tanto, que los países busquen mecanismos alternativos de financiación, sea en los mercados privados de

LA COMUNIDAD INTERNACIONAL NO PUEDE PERMANECER IMPASIBLE ANTE EL ENCADENAMIENTO DE COMPROMISOS REFERIDOS A LA AYUDA INTERNACIONAL REITERADAMENTE INCUMPLIDOS POR PARTE DE LOS DONANTES.

capital, sea entre nuevos proveedores (fondos institucionales de inversión o proveedores soberanos como China). No obstante, la banca multilateral es más necesaria que nunca, habida cuenta de los niveles de inversión que demandan las transiciones ecológica y digital, si bien para que esas instituciones cumplan su función tendrían que estar más capitalizadas y debería revisarse su mandato y modelo de negocio. Las estimaciones sugieren que lo movilizado por estas instituciones podría duplicarse si se procediese a reformas como las sugeridas (véase, por ejemplo, Lee *et al.*, 2023). Al tiempo, debería alentarse un trabajo más cooperativo entre la banca multilateral y las

entidades financieras de desarrollo (sean o no bancos) de los países, que conforman una densa red de instituciones de enorme potencial.

Además de poner en uso mecanismos parcialmente desaprovechados, es necesario evitar que operen mecanismos que detraen recursos de los países en desarrollo. Entre ellos destaca, en primer lugar, el referido al sistema tributario global, plagado de lagunas normativas y espacios opacos, al no haber correspondencia entre los espacios de generación de ingresos y los de recaudación de tributos. Algún avance ha habido en el marco de la iniciativa «Erosión de la base imponible y traslado de beneficios» (BEPS, por sus siglas en inglés), propuesta por el G-20 y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), referida a la tributación de empresas multinacionales. No obstante, los países en desarrollo consideran –con razón– que esos avances son insuficientes, que la propuesta de distribución de lo recaudado no es equilibrada y, sobre todo, que la instancia elegida para los acuerdos (la OCDE) no es representativa. Por este motivo, en noviembre de 2023, a propuesta de una iniciativa africana, Naciones Unidas decidió asumir un papel más activo en la materia, venciendo las resistencias de los países desarrollados. Fruto de ello es la Plataforma para una cooperación fiscal, en la que están Naciones Unidas, el FMI, el Banco Mundial y la OCDE.

La ausencia de un mecanismo eficaz y justo de tratamiento de las crisis de deudas soberanas constituye otra vía importante de pérdida de recursos para los países en desarrollo. El tema tiene relevancia, ya que como alertan el FMI y la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) el número de países en situación de estrés financiero ha crecido en la última década (UNCTAD, 2024). Probablemente, la situación no revista la gravedad que tuvo en la década de los ochenta, pero, a cambio, se ha amplificado la complejidad que comporta dar salida a los problemas de sobreendeudamiento. La deuda oficial ha perdido peso en favor de la privada y nuevos actores (fondos institucionales y países como China) han emergido como importantes acreedores, haciendo que los mecanismos previos para concertar el tratamiento de las crisis (como el Club de París) resulten poco operativos. Es necesario, pues, buscar nuevas respuestas institucionales para una salida rápida, eficiente y justa a ese tipo de situaciones. Algunos pasos se han dado a través del *Common Framework for Debt Treatments beyond the Debt Service Suspension Initiative*, promovido por el G-20 y el Club de París. Pero, de nuevo, se trata de una iniciativa limitada, que excluye a los países de renta media; además, de ampliar esta iniciativa, sería necesario avanzar hacia una respuesta estatutaria a las crisis de deuda soberana, estableciendo una autoridad arbitral, inclusiva y representativa que propicie la coordinación entre acreedores y el equilibrio entre los intereses en conflicto.

Fortalecer la gobernanza global

Como revelan los avances en cooperación fiscal, no basta con identificar soluciones técnicas a los problemas: es importante también que esos acuerdos se promuevan desde instituciones incluyentes y representativas. Buena parte de la gobernanza económica global descansa en estructuras que responden a un mundo que ya no existe, mientras, por el contrario, actores emergentes deciden operar al margen de esas estructuras por considerarlas ineficaces o poco representativas. Parte de los esfuerzos reformadores deben dedicarse a sentar las bases de una gobernanza económica global no solo más eficiente, sino también más incluyente.

Debe, además, avanzarse en la clarificación del desordenado panorama que presentan ciertos ámbitos de la financiación internacional. Es el caso, por ejemplo, de la financiación climática, donde hay un desequilibrio entre los fondos dedicados a la mitigación –mejor dotados– y los orientados a la adaptación o a la protección de la biodiversidad, pese a que estos segundos son cruciales para los países más pobres. El activismo de los donantes ha dado lugar, además, a una frondosa arquitectura de fondos e iniciativas, con mandatos superpuestos, que daña la eficiencia del

conjunto y dificulta el acceso a los recursos para los países con menos capacidades. Para colmo de males, ni se identifican adecuadamente los recursos que tienen estricta finalidad climática, ni se evalúa correctamente qué parte de esos fondos son adicionales, dando lugar a una manifiesta subfinanciación de este capítulo.

También son necesarias reformas en el ámbito de la cooperación para el desarrollo: no puede seguir anclada en una métrica –la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)– y en una instancia internacional –el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), de la OCDE– que deja fuera a parte del sistema –como la cooperación Sur-Sur y triangular–. Al tiempo, la comunidad internacional no puede permanecer impasible ante el encadenamiento de compromisos referidos a la ayuda internacional reiteradamente incumplidos por parte de los donantes: es necesario establecer algún mecanismo para hacer más vinculantes los acuerdos. Y es importante avanzar también hacia la exploración de vías complementarias de recursos a través de algunas tasas globales sobre actividades generadoras de males públicos internacionales (como tasas a las emisiones de carbono, a las transacciones financieras o a los viajes internacionales).

Aunque su operativa sea compleja, ninguna de las propuestas enunciadas resulta irrealizable: lo importante es que haya la voluntad política para impulsarlas. El Sur Global ha dado respaldo a muchas de ellas, que ya estaban contenidas en el informe de la Comisión Stiglitz o en la más reciente **Iniciativa de Bridgetown**. Ahora, Europa y Estados Unidos deben entender que de poco vale mantener el control de instituciones crecientemente inoperantes: parece mejor renunciar a ese privilegio para sentar las bases desde las que ordenar, de manera compartida, el mundo que viene.

Referencias bibliográficas

Lee, Nancy; Lankes, Hans P. y Humphrey, Christopher. «Yes, MDB shareholders can act now: six very feasible near-term decisions» (2023) Center for Global Development (en línea) <https://www.cgdev.org/sites/default/files/mdb-shareholders-can-act-now-six-near-term-decisions.pdf>

OECD. *Private finance mobilised by official development finance interventions* (2023) (en línea) https://www.oecd-ilibrary.org/development/private-finance-mobilised-by-official-development-finance-interventions_c5fb4a6c-en

UNCTAD. «A World of Debt. Report 2024» (2024) (en línea) <https://unctad.org/publication/world-of-debt>

United Nations. «Report of The Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System» (21 de septiembre de 2009) (en línea) https://www.un.org/en/ga/econcrisissummit/docs/FinalReport_CoE.pdf

World Bank Group. «From billions to trillions: MDB contributions to financing for development». (2015) (en línea) <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/602761467999349576/from-billions-to-trillions-mdb-contributions-to-financing-for-development>

EL MITO DE LA SEGURIDAD COLECTIVA Y LA REFORMA DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

La seguridad colectiva y la reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas será uno de los temas cruciales en la Cumbre del Futuro de septiembre de 2024, en un contexto de crisis de legitimidad generada por su incapacidad de reaccionar ante conflictos como la agresión a Ucrania y la guerra en Palestina. Se trata de una ventana de oportunidad derivada de cambios en la competencia geopolítica, la capacidad de presión de la Asamblea General y la creciente importancia de los países del Sur Global, que precisa de un enfoque pragmático y en varias etapas.



Rafael Grasa

Investigador sénior asociado, CIDOB; profesor, Universitat Autònoma de Barcelona

La fase más reciente de la reforma del pilar de paz y seguridad de Naciones Unidas se inicia en 2015, cuando un grupo de expertos propuso hablar de *sostenimiento* de la paz (*sustaining peace*) y ya no de *consolidación* de la paz. Ello deriva de muchos cambios fácticos y de debates y propuestas ocurridos desde el fin de la Guerra Fría, derivados del llamado «consenso sobre la paz liberal», que surge de la primera y única reunión del Consejo de Seguridad a nivel de jefes de Estado y de Gobierno, en enero de 1992, y del informe «**Un programa de paz**». Me ceñiré a lo relativo a la seguridad colectiva y a la reforma del Consejo de Seguridad.

A efectos de contexto, partiremos de lo sucedido entre 2016 (en que el Consejo de Seguridad y la Asamblea General adoptan resoluciones sobre consolidación y sostenimiento de la paz) y enero de 2018 (**informe** del secretario general sobre el tema). En el ínterin, en 2017, el Consejo de Seguridad estuvo muy ocupado: 296 encuentros formales, 61 resoluciones, 27 declaraciones del presidente y 93 declaraciones de prensa. Y también se mostró muy ineficaz: falta de actuación en muchas crisis y conflictos, que eran amenazas graves a la paz y la seguridad, y seis vetos: cinco de Rusia (en un caso, acompañada de China) y

otro de Estados Unidos. Los primeros, relacionados con el conflicto en Siria, y el segundo, con Israel y la capitalidad de Jerusalén. Una vez más, proliferaron las invectivas entre los miembros del Consejo y las críticas del resto de miembros de Naciones Unidas y de la opinión pública por la incapacidad del aquel de proveer paz y seguridad.

Desde entonces –y en particular tras la agresión e invasión de Rusia a Ucrania en febrero de 2022 y el ataque de Hamás el 7 de octubre de 2023 y la posterior respuesta israelí aún en curso– la situación no ha dejado de agravarse, hasta el punto de haber creado una crisis de legitimidad y de confianza en Naciones Unidas.

ANALIZAR LA NATURALEZA, FINALIDAD Y ESTRUCTURA DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS COMO UN PROTECTOR DE LOS ESTADOS FRENTE A AGRESIONES ES UN MITO QUE SOLO GENERA EQUÍVOCOS.

Las críticas y eventuales soluciones al respecto serán temas cruciales en la cumbre de septiembre, por ello empezaremos por desmontar un mito y clarificar los márgenes de maniobra de la reforma del Consejo.

El mito de la seguridad colectiva de Naciones Unidas

La idea deriva del pacto de la Sociedad de Naciones (1919) –ante todo de su preámbulo y de los artículos 10 y 16– que garantizaba y comprometía a sus miembros a preservar de cualquier agresión externa la independencia política e integridad territorial de todos ellos. Hubo desarrollos posteriores, como el protocolo para la solución pacífica de disputas internacionales (1924) y el pacto Briand-Kellogg (1928). Sin embargo, la idea no funcionó durante los años treinta, en casos como la ocupación de Manchuria por Japón (1931) o la invasión y posterior anexión de Etiopía por Italia (1935).

El tema estuvo de nuevo presente en las reuniones entre las grandes potencias para establecer el orden internacional de posguerra, previas a la creación formal de Naciones Unidas. Convinieron establecer cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad y asignarles un papel de policías del nuevo sistema internacional, así como otorgar al Consejo –incluyendo el poder de veto de esos cinco– la responsabilidad principal para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Ello se combinó con la prohibición del uso de la fuerza, exceptuando el caso de legítima defensa –individual o colectiva– y casos derivados de decisiones del Consejo de Seguridad al amparo del capítulo séptimo. Adicionalmente, la Carta de las Naciones Unidas contempla medidas de resolución pacífica de controversias y un papel relevante de organismos regionales de seguridad.

A menudo se ha presentado ese sistema como un mecanismo de seguridad colectiva, visualizando el Consejo de Seguridad como un protector de los estados ante cualquier agresión y casi como un órgano supranacional. Lamentablemente, eso es un mito y analizar así la naturaleza, finalidad y estructura del Consejo solo genera equívocos. Su diseño, acordado antes de San Francisco, es análogo al concierto europeo de naciones surgido del Congreso de Viena (1815). Se concibió como un foro mediante el cual las grandes potencias iban a poder coordinar sus políticas y a manejar conjuntamente el sistema internacional. Por ello, se les incentivó con un puesto permanente y con un derecho de veto, que obligaba a buscar consenso para decidir, pero que también les permitía bloquear decisiones que consideraran contrarias a sus intereses. Dicho en términos del derecho romano, el veto garantizaba –y garantiza– a esos cinco miembros un poder irrestricto frente al derecho, *principes legibus solutus*.

**LA REFORMA
DEL CONSEJO DE
SEGURIDAD NO SERÁ
POSIBLE SIN CONTAR
CON LOS INTERESES
BÁSICOS DE SUS
CINCO MIEMBROS
PERMANENTES.**

Evidentemente, la situación descrita es desigual e injusta, por lo que convendría disponer de un mecanismo de seguridad colectiva auténtico. Pero no es bueno confundir el deseo con la realidad. No obstante, aceptar fácticamente la realidad no obliga a conformarse moralmente con ella. Combinando ambas cosas, podemos extraer una lección para la agenda de la Cumbre del Futuro y para los próximos tiempos, focalizados en mejorar las expectativas de futuro: las presiones para reformar la composición, la estructura y el funcionamiento del Consejo han de aceptar que cualquier intento de mejorar la gobernanza global, de corregir la creciente deslegitimación de Naciones Unidas, de reforzar el orden en el sistema internacional y la eficacia de sus normas reguladoras, debe partir de la premisa que refleja la Carta de Naciones Unidas. A saber, no será posible sin contar con los intereses básicos de los cinco miembros permanentes en cualquier proceso de reforma.

Por tanto, hay que pensar en mecanismos y propuestas que puedan resultarles atractivos y, quizás, en formas de decidir a veces sin contar con ellos. Sin olvidar, en cualquier caso, que la legitimidad y salud del Consejo está fuertemente deteriorada. Existe, sea como fuere, una ventana de oportunidad derivada de cambios en las posturas de los miembros permanentes, de la competencia geopolítica en curso, del incremento de la capacidad de presión de la Asamblea General y de la creciente importancia de los países del Sur Global.

La reforma del Consejo de Seguridad

Desde hace años, se habla mucho del tema y se ha logrado muy poco. A finales de 1992, la Asamblea General creó un grupo de trabajo para buscar una representación equitativa en el Consejo. 30 años después, el grupo sigue reuniéndose, pero no hay resultados. En octubre de 2008, Naciones Unidas autorizó formalmente negociaciones intergubernamentales para buscar dicha representación equitativa e incrementar el número de miembros del Consejo. En 2024 seguimos sin resultados, entre otras cosas porque los estados miembros nunca han aceptado negociar a partir de un texto preliminar de trabajo.

Ucrania y Gaza han incrementado la presión. Así, en su discurso ante la Asamblea General, en septiembre de 2022, el presidente estadounidense

HAY UN ENORME DÉFICIT DE REPRESENTACIÓN DEL SUR GLOBAL, PESE A QUE LA MAYOR PARTE DE LAS OPERACIONES DE PAZ QUE AUTORIZA EL CONSEJO SE DAN EN ESOS PAÍSES.

Joe Biden reiteró su apoyo –ya antiguo– a incrementar el número de miembros permanentes y no permanentes, e innovó hablando de puestos permanentes para países de África y de América Latina.

Existe consenso en que no están todos los que son y no son todos los que están, en que la presencia occidental es exagerada, en que no están representadas las necesidades de seguridad de gran parte de los países del mundo, y en que el sistema de veto bloquea a menudo la toma de decisiones. No hay ningún asiento permanente para África y América Latina, y solo uno para Asia. La incoherencia es lacerante: hay un enorme déficit de representación del Sur Global, pese a que la mayor parte de las operaciones de paz que autoriza el Consejo se dan en esos países.

En suma, hay acuerdo en que debe ampliarse el número de miembros, permanentes y el de no permanentes, buscando una representación más equitativa. Las discrepancias surgen al pensar en los candidatos y en si tendrían también derecho a veto. Incluso se ha sugerido, para favorecer la rotación entre miembros no permanentes de potencias medias y emergentes, introducir una categoría de «miembro semipermanente».

Los candidatos postulados son diversos: Brasil y México por América Latina; Egipto, Nigeria y Sudáfrica en el caso de África; India, Indonesia o Japón por Asia, y también países europeos, como Alemania, Polonia o Ucrania. Esas candidaturas suelen basarse en consideraciones de representación demográfica y PIB. En cualquier caso, dejando de momento de lado la cuestión

del veto, existe una tensión real entre representación y eficacia. Una expansión hacia los 20-25 miembros incrementaría la legitimación y autoridad del Consejo, pero disminuiría su eficacia y eficiencia. Su diseño inicial, sesgado a favor de las grandes potencias vencedoras, buscaba una gestión eficaz de problemas.

La reforma del Consejo tiene que ver con valores y con poder: su composición tiene valor normativo e implicaciones materiales sobre el orden mundial. Cualquier alteración del Consejo, inevitable a medio plazo, alterará el equilibrio de poderes, dará preeminencia a ciertos intereses nacionales sobre otros e influirá en la manera de entender y aplicar la noción de *seguridad*. No es un tema neutro y generará resistencias e impactos posteriores: no hay acción sin reacción. Se sugiere, tanto por parte de los estados como de las personas y de los grupos interesados en influir, apostar por la flexibilidad y un enfoque basado en criterios claros, que garantice la transparencia procedimental y la posibilidad de introducir modificaciones progresivamente, sin esperar décadas.

**DADOS LOS
ESFUERZOS QUE
PAÍSES DEL SUR ESTÁN
DEDICANDO AL TEMA,
LA FRUSTRACIÓN
DERIVADA DE NO
LOGRAR NINGÚN
AVANCE TAMBIÉN
TENDRÍA EFECTOS
LESIVOS PARA
NACIONES UNIDAS.**

Ello presupone prescindir del ya comentado mito del Consejo de Seguridad como mecanismo de seguridad colectiva. Aunque no hay que conformarse moralmente con una realidad injusta, es importante abordar la reforma no solo con criterios de justicia y conveniencia, sino también de factibilidad. Los adoquines del Consejo son demasiado fuertes para perforarlos y llegar a la playa, por parafrasear la metáfora de mayo del 68.

En cuanto a acabar con el derecho de veto es, a corto plazo, una quimera, aunque pueda ser atractivo exigirlo como marco discursivo. Tampoco está garantizado que los nuevos miembros permanentes tengan, todos y siempre, derecho de veto. Sería conveniente focalizarse no en su eliminación, sino en la limitación de su uso, mediante diferentes tipos de acuerdos, algunos de ellos de formas de trabajo. Por ejemplo, es sabido que Francia y el Reino Unido han recurrido poco al veto tras la Guerra Fría. Resulta interesante una propuesta avanzada por Francia en 2015: restringir procedimentalmente el uso del veto en situaciones de atrocidades masivas. También hay margen de maniobra en usar la Asamblea General para temas de seguridad cuando hay bloqueo en el Consejo, un camino que se inició durante la guerra de Corea y se ha usado recientemente para las guerras en Ucrania y Gaza.

Resulta también útil perfeccionar los métodos de trabajo, que todavía se rigen por las reglas de procedimiento de 1982 y un conjunto de prácticas *ad hoc*. Reformar los métodos de trabajo no exige enmienda de la Carta ni ratificación en los estados miembros, algo practicable. De hecho, ya hace tiempo que existen propuestas, algunas ya en uso, del **Grupo para la rendición de cuentas, la coherencia y la transparencia**, de 22 países. Las sugerencias van desde incluir en los debates a miembros externos al Consejo, hasta informar más de los *briefings*, y consultas informales o nuevos formatos de reunión, como la «**fórmula Arria**» en que ese embajador venezolano invitó a un sacerdote bosnio para testificar ante el Consejo en la pausa del café.

Por último, prestaremos atención a los cuatro grupos que mantienen posiciones bastante irreconciliables sobre la reforma:

- El primero lo forman los cinco miembros permanentes, cada uno con posiciones diferentes, aunque todos coinciden en no perder su derecho de veto y en intentar restringir el de eventuales nuevos miembros.
- El segundo es la coalición G-4, formada por los cuatro principales candidatos a miembros permanentes (Brasil, Alemania, India y Japón), que buscan tener el mismo estatus que los cinco miembros actuales, aunque muestran cierta flexibilidad con respecto al derecho de veto y también abogan por que haya dos asientos permanentes para África.
- El tercero es la coalición «**Unidos por el Consenso**», liderada por los rivales regionales del G-4 (Argentina, México, Italia, Polonia, Pakistán, Corea del Sur y Turquía, entre otros) que piden ampliar los miembros no permanentes de diez a veinte. Lo argumentan sosteniendo que, con ello, en vez de reforzar la jerarquía de las grandes potencias, se visualizaría un Consejo globalmente más representativo e igualitario.
- El cuarto bloque es el formado por la Unión Africana. Sus 54 miembros defienden explícitamente el llamado «**Consenso de Ezulwini**», que pide que se garanticen dos asientos permanentes con pleno derecho de veto a la región y al menos tres puestos no permanentes adicionales.

Los retos para la reforma del Consejo son cruciales: pese a su deslegitimación e ineficacia reciente, este sigue siendo una fuerza estabilizadora indispensable y columna vertebral del orden internacional basado en normas. A pesar del deterioro de dicho orden, a corto plazo no existe horizonte alguno en que pueda reemplazarse su rol, con las reglas de juego presentes en la Carta. Fracasos en la actualización de su composición y sus reglas de funcionamiento puede erosionar ese papel incluso más que su bloqueo

habitual en los últimos años. Y sin un auténtico mecanismo de seguridad colectiva y con falta de confianza en el Consejo, se incentivará la ampliación, el refuerzo o la creación de nuevos organismos de defensa colectiva, algo preocupante en un contexto de profunda militarización y rearme general.

Adicionalmente, dados los esfuerzos que países del Sur están dedicando al tema, la frustración derivada de no lograr ningún avance también tendría efectos lesivos para Naciones Unidas. En cualquier caso, el escenario de empeoramiento del *statu quo* presente no es descartable. De ahí las dos sugerencias finales sobre la forma de buscar esos cambios y reformas factibles. La primera, partir de un texto provisional articulado para negociar y regatear el contenido de la reforma. Ello exigiría consenso entre la Unión Africana y el G-4, y cierta complicidad de algunos de los miembros permanentes actuales, aunque eso parece difícil en los casos de China, Estados Unidos y Rusia. La segunda pasa también por un cambio de posición del G-4, optando por una reforma en dos etapas, lo que supondría no empeñarse en esta primera en lograr puestos permanentes y defender puestos semipermanentes, aunque es dudoso que la India del gobierno de Narendra Modi esté dispuesta a aceptar hoy esa renuncia.

La cumbre llega pues, hoy, en un momento de incertidumbre. En cualquier caso, la reforma del Consejo de Seguridad es condición *sine qua non* para mejorar la construcción y sostenimiento de la paz, con diagnósticos de cambios necesarios en las operaciones de paz que se vienen posponiendo desde el Informe Brahimi del año 2000. Lo recomendable hoy sería apostar por un enfoque pragmático, tomando como principio para establecer la hoja de ruta la frase de Dag Hammarskjöld: «las Naciones Unidas no se crearon para llevar a la humanidad al cielo, sino para evitar su caída al infierno».

LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ: DERECHOS HUMANOS, DESARROLLO, DESARME Y SEGURIDAD

La construcción de paz, eje esencial de la creación de Naciones Unidas, se halla en una crítica encrucijada. Es crucial que la respuesta que den los estados a esta situación no pase por desatender los retos ambientales, sociales y de derechos humanos que enfrentamos. De lo contrario, los niveles de inseguridad y de falta de paz se incrementarán.



Jordi Armadans

Politólogo, periodista
y analista de conflictos,
seguridad y paz

CIDOB REPORT
12- 2024

De los cinco puntos que el secretario general de las Naciones Unidas, António Guterres, propuso para ordenar el debate de la Cumbre del Futuro de septiembre de 2024, uno está dedicado exclusivamente a la paz y la seguridad internacionales. En parte es lógico, porque las Naciones Unidas surgieron como una respuesta colectiva para encauzar la voluntad de preservar la paz ante las extremas atrocidades acaecidas en el siglo xx (holocausto, Segunda Guerra Mundial, bombas atómicas). Pero su preponderancia en el documento también es un reflejo de los enormes retos a la seguridad a los que debemos hacer frente y de la precariedad de la paz en la actualidad. Finalmente, también es un signo de alarma y un toque de atención. Porque sin paz los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la agenda climática y la garantía de los derechos humanos peligran más de lo que ya tradicionalmente sufren.

Tras el fin de la Guerra Fría, después de unos años en que el reforzamiento del sistema internacional y el descenso de los conflictos armados parecían alumbrar un horizonte menos bélico y más asentado en normas y consensos, la guerra vuelve a estar presente, y sus estragos sobre el sistema internacional, los derechos humanos y la seguridad son notables.

Los datos son claros: afrontamos una era con más conflictos armados, con un número elevado de muertes por dichos conflictos y muchísimos más refugiados y desplazados que huyen de la guerra. Además, todos aquellos vectores que son parte consustancial del progreso y la posibilidad de la paz (derechos humanos, democracia, desarrollo sostenible, etc.) están también en una situación crítica. Por ello, es fundamental reaccionar, proponer medidas de avance concretas y reclamar compromiso e implicación a los gobiernos.

Derechos en la encrucijada

El número de países democráticos recula, mientras el autoritarismo sube. Según el *Democracy Index* que elabora *The Economist* desde 2006, en 2022

**LA MEJOR
HERRAMIENTA
PARA PREVENIR
LOS CONFLICTOS
ARMADOS NO ES
DILAPIDAR EL SISTEMA
DE DERECHOS
HUMANOS SINO
FORTALECERLO.**

y 2023 se han observado los niveles más bajos de países democráticos (plenos o híbridos) y los más altos de regímenes autoritarios. Asimismo, según el *Informe sobre la Democracia 2024 de V-Dem*, los avances en los niveles globales de democracia en los últimos 35 años se han esfumado: varios países transitan de la democracia a la dictadura y el 71% de la población mundial vive en autocracias. No solo avanza el autoritarismo, sino que también este es mejor valorado: según un *barómetro*

de *Open Society de 2023*, el 42% de los menores de 36 años en todo el mundo creen que una dictadura militar es el mejor régimen político. Sin duda, la crisis de legitimidad y credibilidad que sufren muchos gobiernos democráticos, la incapacidad para dar respuesta a muchos retos sociales y económicos que acechan a la población, o la insatisfacción y el miedo creciente en buena parte de la ciudadanía no son buenos aliados para el fortalecimiento de las democracias.

Pero no solo afrontamos un mundo con más autoritarismo. También observamos cómo en los países democráticos se precariza y fragiliza la calidad de la democracia y se normalizan e integran numerosas vulneraciones de los derechos humanos. Es significativo que, hace un par de décadas, organizaciones dedicadas a la defensa de los derechos humanos, con la previsión –y la confianza– de que los derechos civiles y políticos parecían sólidamente asentados en nuestro entorno, se plantearan abrir reivindicaciones en el ámbito de los derechos sociales y económicos. Sin embargo, precisamente en las dos últimas décadas, el retroceso en los derechos humanos más fundamentales (libertad de expresión, reunión, manifestación, etc.) es notable. Como ha alertado

Amnistía Internacional en el su reciente **Informe sobre la situación de los derechos humanos en el mundo**, «las acciones de muchos estados poderosos arrastran la humanidad hacia una era faltada de Estado de derecho en el ámbito internacional, en la que es la población civil quien paga un precio más alto».

Potencias y otros estados hablan mucho de derechos humanos, pero no de forma comprometida, sino como arma arrojada en un entorno global disruptivo y polarizado entre bloques. Algunos gobiernos reclaman y exigen que se cumplan las recomendaciones de los organismos del sistema de Naciones Unidas, así como las sentencias o disposiciones del Tribunal Internacional de Justicia, cuando ello compete a la actuación de países adversarios o enemigos, pero las ignoran, e incluso menosprecian o atacan, cuando atañen a las actuaciones propias o a las de países y potencias amigas o aliadas. Sin ir más lejos, las reacciones en relación con las guerras de Ucrania y Gaza son un clarísimo y lamentable ejemplo de ello. De tan evidente, el mismo secretario general de Naciones Unidas no evita nombrar la realidad por su nombre: denuncia un **doble rasero** que dificulta la aplicabilidad de las normas y la confianza en el sistema global. Y recuerda que la desconfianza creciente entre el Norte y el Sur globales es un riesgo para la seguridad colectiva.

Como se señalaba lúcidamente en la «**Nueva Agenda de Paz**» de Naciones Unidas en 2023, un documento elaborado por el secretario general en el marco de la propuesta «**Nuestra Agenda Común**» que ha de servir para inspirar el contenido de la Cumbre del Futuro, la mejor herramienta para prevenir los conflictos armados no es dilapidar el sistema de derechos humanos sino fortalecerlo. También en este sentido, el **borrador** del Pacto de la Cumbre del Futuro y las recomendaciones del secretario general dejan clara la necesidad imprescindible de incorporar la dimensión de género: para tener en cuenta el impacto específico de la violencia sobre las mujeres, así como para potenciar y encauzar el capital transformador y preventivo que el empoderamiento de las mujeres y su mayor presencia institucional, pública y social (también en las negociaciones diplomáticas y los procesos de paz) otorgaría al fomento y la garantía de paz.

**LAS CARENCIAS EN
LOS MECANISMOS
DE CONTROL Y
PREVENCIÓN DEL
COMERCIO DE ARMAS,
ASÍ COMO LA FALTA DE
INSTRUMENTOS Y DE
COMPROMISO DE LOS
ESTADOS, FACILITAN
UNA PROLIFERACIÓN
DE ARMAS CORTAS
Y LIGERAS QUE
ALIMENTA LA
VIOLENCIA ARMADA
EN GUERRAS,
CONFLICTOS
SOCIALES Y CRIMEN
ORGANIZADO.**

Armas e (in)seguridad

Pese a la concepción simplista que relaciona un mayor nivel de armas con más seguridad, la evidencia no para de señalarnos datos en el sentido opuesto. Dos décadas de incremento del gasto militar, con un comercio de armas pujante, presentan unos resultados desalentadores en términos de seguridad colectiva, regional e interna. Durante la segunda mitad del siglo xx, el sistema internacional se preocupó –lógicamente, después del desastre de Hiroshima y Nagasaki– de atender a la regulación y prohibición de las armas de destrucción

LAS INVERSIONES Y LAS LICITACIONES CHINAS SE HAN VISTO FAVORECIDAS POR LA FALTA DE CONDICIONALIDAD DE LAS OPERACIONES FINANCIERAS DEL PAÍS ASIÁTICO, QUE NO PONE REQUISITOS POLÍTICOS Y MANTIENE ESTÁNDARES SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES MÁS LAXOS QUE LOS OCCIDENTALES.

masiva. A finales de ese siglo, sin embargo, con el fin de la Guerra Fría y la certeza de que muchos conflictos se disputaban con armas cortas y ligeras, se orientó la atención a evitar la creciente epidemia de muertes provocadas por la violencia armada y su falta de regulación regional y global.

Ahora mismo, se deben atender los dos riesgos, tal como recoge el borrador del Pacto para el Futuro. Por un lado, las carencias en los mecanismos de control y prevención del comercio de armas por la falta de instrumentos y de compromiso de los estados con respecto a los existentes, facilitan una proliferación de armas cortas y ligeras que alimenta la violencia armada en guerras, conflictos sociales y crimen organizado. Por el otro, sin duda, la constatación de que el peligro nuclear no es algo del pasado sino plenamente actual, ha hecho que muchas

alarmas de disparen. Los nueve países poseedores de armas nucleares (los cinco oficiales, según el Tratado de No Proliferación Nuclear –Estados Unidos, Rusia, China, Reino Unido y Francia– y los cuatro no oficiales –Paquistán, India, Israel y Corea del Norte–) disponen de un arsenal conjunto de más de 12.000 armas nucleares. Según señala el SIPRI en su *Yearbook 2024*, estos nueve países siguieron modernizando sus arsenales y algunos de ellos desplegaron nuevos sistemas de armas nucleares o con capacidad nuclear. Lo más llamativo, sin embargo, es que se ha incrementado el número de cabezas nucleares operativas, es decir, desplegadas en misiles y sistemas de lanzamiento.

En este contexto de crisis y zozobra, los estados han virado significativamente: en vez de mirar hacia el sistema internacional –la generación de mecanismos de confianza y la seguridad colectiva– vuelven a mirar hacia sí mismos, atendiendo a sus ambiciones (y miedos) geoestratégicos, poniendo en el centro de sus políticas de defensa la capacidad de disuasión y, en el caso

de las potencias nucleares, la disuasión nuclear. Con ese viraje, el riesgo es evidente, ya que los peligros en clave de seguridad global se agudizan. De hecho, como señaló el secretario general en el informe «**Nuestra Agenda Común**», había más mecanismos de control de armas en la Guerra Fría que ahora mismo. Más allá del control de armas, el borrador del Pacto para el Futuro apuesta claramente por el desarme y pide trabajar para la universalización efectiva de los diferentes acuerdos ya conseguidos en ese sentido, tanto en materia de armas de destrucción masiva como de armas convencionales. Es significativo, sin embargo, que en el informe del secretario general se mencione el Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares (TPAN), mientras que en el borrador de la cumbre, que debe ser aprobado por los estados, se hable de «desarme nuclear» pero no se menciona explícitamente el TPAN, seguramente para no incomodar a las potencias y los gobiernos que se oponen al acuerdo de manera activa e irresponsable.

Otra preocupación compartida, y recogida ampliamente en el borrador de la cumbre, es la capacidad de las nuevas tecnologías para generar otras vulnerabilidades a la seguridad de personas y comunidades. En su momento, desde varios organismos de Naciones Unidas ya se alertó de la proliferación de inversiones e investigaciones desarrolladas por varios países para dotarse de *Killer Robots*¹. Pero los retos que plantean la guerra cibernética, la extensión de los drones y la aplicación de la inteligencia artificial (IA) en los sistemas de armas generan aún mayor inquietud, respecto a sus posibles impactos en la población civil debido a la falta de regulación efectiva y a los agujeros y las dificultades que su uso puede conllevar a la hora de identificar responsabilidades y, por lo tanto, el riesgo de una mayor impunidad. En cualquier caso, es importante destacar tanto la voluntad recogida en el borrador de revitalizar el papel de Naciones Unidas en la promoción del desarme, ya que, sin duda, este se ha mantenido en un perfil demasiado bajo en los últimos años, como la propuesta del secretario general, mencionada en la «**Nueva Agenda de Paz**», de impulsar que el Consejo de Seguridad tenga un papel más activo en la disuasión, ya no del uso sino de la amenaza del uso de armas nucleares.

Un desarrollo menoscabado, una necesaria reacción

El establecimiento de los ODS en 2015 planteaba medidas modestas y avances graduales para llegar a una perspectiva de desarrollo justo y sostenible. Si bien los avances eran tímidos, a raíz de la pandemia de la COVID-19, las guerras en Ucrania y Gaza y otros factores, los avances se

1. Robots asesinos o armas con capacidad autónoma para matar.

han truncado y los ODS parecen lejos de cumplirse. De hecho, en 2023, un informe de Guterres a la Asamblea General sobre los progresos para lograr los ODS ya mencionaba que «muchos de los ODS están entre moderada y gravemente desencaminados». Al respecto, la Cumbre del Futuro se fundamenta en la profunda interdependencia de los derechos humanos, el desarrollo sostenible y la paz; porque la paz es, en buena parte, resultado de la satisfacción de los derechos humanos para todas las personas y de la capacidad para superar la crisis climática. Y la seguridad, más allá de una visión estrictamente militar, se fundamenta en los seres humanos y en las garantías de supervivencia, libertad y dignidad.

La confianza es una piedra angular del sistema de seguridad colectiva, tal como se menciona en «Nuestra Agenda Común». En su ausencia, los estados recurren al instinto básico de garantizar su propia seguridad, lo que, al ser recíproco, crea más inseguridad global. Y las dinámicas de remilitarización en las que nos encontramos, y que se retroalimentan entre sí, generan una desatención grave hacia los enormes retos sociales y ambientales a los que nos enfrentamos. Por ello, es muy importante el compromiso del secretario general de elaborar informes para velar por que el incremento del gasto militar no vaya en detrimento de la satisfacción de los ODS. El mundo está en llamas, con una paz maltrecha y con vectores que son consustanciales a una buena salud y fortalecimiento de la paz severamente atacados (derecho internacional), en franco retroceso (derechos humanos) o menoscabados (desarrollo sostenible). Es necesaria y urgente una rectificación porque, como señala el secretario general en el documento «Nueva Agenda de Paz», «lo que está en juego no es el futuro de las Naciones Unidas, sino el de nuestras naciones y el de la humanidad».

EL PACTO DIGITAL GLOBAL Y LA TRANSICIÓN RESPONSABLE E INCLUSIVA

El Pacto Digital Global de Naciones Unidas busca establecer un consenso mundial sobre los principios que deben apuntalar un futuro digital abierto, libre y seguro. Las negociaciones han expuesto una división entre los estados que desean continuar con la gobernanza de Internet en su forma actual, y los que promueven una visión más estatista. Ello, junto con el peso que deben tener los derechos humanos en dicho pacto, no permite dibujar un escenario optimista para avanzar hacia marcos de gobernanza global digital eficaces para los retos actuales.



Marta Galceran

Investigadora principal,
Programa de Ciudades
Globales, CIDOB

CIDOB REPORT
12- 2024

Poco después de asumir el cargo, en 2017, el secretario general de Naciones Unidas, António Guterres, anunciaba que la gobernanza y la cooperación global digital serían una pieza central de su ambiciosa agenda para reformar y fortalecer el sistema multilateral. Así, después de varios procesos de consultas, en 2020 se publicaba la **Hoja de Ruta para la Cooperación Digital**, que recoge la visión del secretario general para que la comunidad internacional pueda aprovechar mejor las oportunidades que ofrecen las tecnologías digitales y, al mismo tiempo, aborde los retos que estas plantean. En este sentido, la propuesta del secretario general de incluir una vía tecnológica en su informe **Nuestra Agenda Común**, que condujera a la aprobación de un Pacto Digital Global (GDC, por sus siglas en inglés), debe leerse como parte de esta apuesta de largo recorrido por situar a Naciones Unidas en el centro de la cooperación global en el ámbito digital.

El Pacto Digital Global, planteado como un anexo al Pacto para el Futuro que se aprobará en septiembre de 2024, busca establecer un consenso global sobre los principios que deben apuntalar un futuro digital abierto, libre y seguro para toda la población. Se articula a partir de ocho objeti-

vos específicos: 1) cerrar las brechas digitales garantizando la conectividad y capacidades digitales; 2) expandir y garantizar los beneficios de la economía digital; 3) evitar la fragmentación de Internet y garantizar que este se mantenga inclusivo, abierto, seguro y compartido; 4) mejorar la gestión y protección de datos; 5) aplicar los derechos humanos en el ámbito digital; 6) establecer los bienes comunes digitales como bien público; 7) avanzar hacia mejores niveles de seguridad y confianza digital para reforzar los mecanismos de rendición de cuentas por discriminación y contenido engañoso; 8) regular la inteligencia artificial y otras tecnologías emergentes.

SI BIEN ES UN PROCESO INTERGUBERNAMENTAL DONDE SE ESPERA LA INVOLUCRACIÓN DE TODOS LOS ESTADOS MIEMBROS, ES LA OFICINA DEL SECRETARIO GENERAL LA QUE ESTÁ DETRÁS DE LA INICIATIVA DEL PACTO DIGITAL GLOBAL.

Cabe destacar que, a diferencia de otros procesos vinculados a la cooperación digital dentro del sistema de las Naciones Unidas, la idea de establecer un GDC y la conceptualización de sus pilares fundamentales no provinieron de los estados miembros. En este sentido, si bien es un proceso intergubernamental donde se espera la involucración de todos los estados miembros de Naciones Unidas, es la Oficina del Secretario General la que está detrás de la construcción de este proceso. Con este fin, en 2022 se estableció la figura del Enviado Especial

del Secretario General para la Tecnología, quien desempeña la función de coordinar la Hoja de Ruta para la Cooperación Digital y, en este marco, avanzar hacia la aprobación del Pacto Digital Global, en estrecha consulta con los estados miembros, la industria tecnológica, la sociedad civil y otras partes interesadas.

¿Necesitamos más *multilateralismo* para la gobernanza de Internet?

Siempre se ha dicho que Internet es un sistema que, por diseño, puede resistir al abuso de poder. Siendo esta una tecnología descentralizada, se le suponía un modelo de gobernanza abierto, basado en la participación voluntaria de múltiples partes interesadas (gobiernos, sector privado, comunidad técnica y sociedad civil). Un modelo que debía garantizar que Internet creciera y evolucionara a partir de estándares abiertos. Y esto ha sido así durante las últimas décadas, donde se ha ido consolidando un modelo de gobernanza único, muy descentralizado, en el que varias organizaciones, como la Corporación de Internet para la asignación de nombres y números (ICANN, por sus siglas en inglés), o el Grupo de trabajo de ingeniería de Internet (IETF, por sus siglas en inglés) supervisan la arquitectura técnica de Internet. Este modelo limita la intervención estatal o multilateral directa en los procesos de desarrollo de estándares y protocolos de Internet.

Esto no significa que las Naciones Unidas se hayan mantenido al margen de la gobernanza de Internet y de lo digital, pero sí que su participación se ha dado de manera más o menos fragmentada. A finales de los años noventa del siglo pasado, cuando se empezaba a hacer evidente la importancia de las tecnologías digitales y la necesidad de cierta cooperación internacional, Naciones Unidas organizó la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI) donde, a través de dos rondas de negociaciones, en Ginebra (2003) y Túnez (2005) respectivamente, se establecieron las bases y los principios sobre los que debía asentarse el futuro de Internet. El principal resultado de la CMSI fue la creación del Foro de Gobernanza de Internet (IGF, por sus siglas en inglés), que debía ser el espacio de diálogo político preferencial (aunque no vinculante) donde gobiernos, empresas, la comunidad técnica y la sociedad civil se reunieran periódicamente para debatir en pie de igualdad.

Pese a que este modelo ha funcionado razonablemente bien, no ha estado exento de controversias y desacuerdos. Y, como todos los modelos, es mejorable. En términos generales, existe (y persiste) una división entre un conjunto de estados que desean continuar con la gobernanza de Internet en su forma actual, con una fuerte participación de actores no estatales, y aquellos que promueven una

EXISTE (Y PERSISTE) UNA DIVISIÓN ENTRE UN CONJUNTO DE ESTADOS QUE DESEAN CONTINUAR CON LA GOBERNANZA DE INTERNET EN SU FORMA ACTUAL, CON UNA FUERTE PARTICIPACIÓN DE ACTORES NO ESTATALES, Y AQUELLOS QUE PROMUEVEN UNA VISIÓN MÁS ESTATISTA.

visión más estatista, donde los gobiernos y los organismos intergubernamentales sean los principales actores. Este segundo grupo sostiene que existe un sesgo occidental en la mayoría de los espacios de gobernanza de múltiples partes interesadas, ya que quienes toman decisiones son, en gran medida, actores del sector privado y comunidades técnicas occidentales. En consecuencia, aunque sobre el papel, foros como el IGF tratan de fomentar la interoperabilidad, la resiliencia y el crecimiento de Internet de una manera neutral, los estándares y protocolos que se presentan a menudo reflejan inherentemente algunas preferencias por la privacidad, la seguridad y la apertura, en concordancia con la perspectiva liberal y democrática del mundo (Ringhof, 2023).

En los últimos años, las tensiones entre estos dos modelos se han vuelto más evidentes. El grupo de países que desearían un papel más amplio para el estado en la gestión de lo digital, entre ellos China, Rusia y los Estados del Golfo, han tratado de debilitar el modelo de múltiples partes interesa-

das, promocionando en su lugar una gobernanza multilateral intergubernamental. La estrategia adoptada ha sido intentar trasladar alguna de las funciones que desempeñan estos espacios a algunos organismos intergubernamentales, como la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), donde la posibilidad de obtener apoyo es mayor (Gjesvik y Schia, 2023). La respuesta de los estados occidentales hasta la fecha ha sido la de rechazar tales expansiones, que son percibidas como una suerte de «multilateralismo autoritario» (Raymond y Sherman, 2023), alegando que el modelo de múltiples partes interesadas es el único que puede garantizar una Internet abierta regida por principios democráticos. Históricamente, la UIT se ha responsabilizado del desarrollo de estándares e infraestructuras de telecomunicaciones, pero no de la gobernanza de Internet.

En este contexto, algunos han visto el Pacto Digital Global como un movimiento peligroso por recentralizar la gobernanza de Internet en torno a Naciones Unidas y un intento verticalista de minimizar el rol de la comunidad técnica. Aunque pueda parecer positivo que el secretario general se preocupe por avanzar hacia un multilateralismo digital más inclusivo, algunos estados temen que el GDC pueda constituir el principio del fin del modelo colaborativo y de múltiples partes interesadas y, por ende, una concesión a aquellos estados más autoritarios. Esta visión defiende que, en su lugar, Naciones Unidas debería aumentar los esfuerzos por mejorar el modelo actual de gobernanza, para hacerlo más eficiente, inclusivo y representativo (Komaitis, 2023). Además, desde el comienzo de este proceso, se cuestionó la elección de centrar las negociaciones en Nueva York en lugar de Ginebra, que es donde los organismos más importantes de Naciones Unidas en el ámbito de la gobernanza digital (como la UIT) tienen su sede.

Esta preocupación ayuda a entender como han evolucionado algunas negociaciones. Por ejemplo, el «borrador cero» del GDC proponía hasta cinco nuevas estructuras o procesos. De estas, la más controvertida posiblemente fuera la propuesta de un nuevo foro de cooperación digital intergubernamental de mandato amplio, y que duplicaría en gran medida espacios ya existentes como el IGF. La mayoría de estas iniciativas se han reformulado o han acabado desapareciendo en la **primera revisión** por la oposición de algunos estados importantes. La principal crítica es que, en vez de duplicar estructuras que ya funcionan, quizás es mejor reforzar las que ya existen. Además, estas nuevas estructuras pueden exigir recursos excesivos, especialmente para los grupos de la sociedad civil, y requerir financiación que pocos países pueden proporcionar (y que conllevan el refuerzo del dominio de determinados países en la toma de decisiones en Internet).

Derechos humanos versus desarrollo: un falso dilema

El segundo de los grandes ejes que está centrando la recta final de las negociaciones del GDC es el peso atribuido a la protección de los derechos humanos en el ámbito digital. Las intervenciones del G-77 y, en particular, de China, parecen ir orientadas a intentar reducir los esfuerzos de Estados Unidos, la Unión Europea y otros estados occidentales por consagrar y reforzar la observancia de los derechos políticos y civiles en el documento final. Intentan cambiar la narrativa para reforzar la importancia de salvaguardar la seguridad del Estado y sugieren que el desarrollo económico sea reconocido como «el derecho humano primario y básico». Asimismo, piden que el GDC «reafirme el derecho soberano de los estados a determinar sus normas nacionales para el uso de Internet y su prerrogativa de gobernar la esfera digital dentro de su jurisdicción, de conformidad con el derecho internacional».

Siguiendo esta lógica, dicho grupo de países está intentando aprobar algunas disposiciones que comprometerían a los estados a abstenerse de «politizar las cuestiones de derechos humanos o interferir en los asuntos internos de otros y desafiar la soberanía judicial de otros con la excusa de proteger los derechos humanos en línea» (Lynch, 2024). Un ejemplo concreto de este movimiento es la propuesta (apoyada por Cuba, Egipto, Irán, Pakistán, Siria, Arabia Saudita y China, entre otros) de eliminar del borrador una disposición que pide al secretario general de Naciones Unidas que esboce un plan para un servicio digital de asesoramiento sobre derechos humanos de Naciones Unidas.

En su lugar, los países del G-77 insisten en ser más ambiciosos en objetivos como garantizar la conectividad global, y reforzar todas aquellas acciones orientadas a desarrollar capacidades tecnológicas, especialmente en los países del Sur Global, donde los temores por quedarse atrás son más profundos. Instan a considerar un marco tecnológico internacional, alineado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que ofrezca, a los países en desarrollo, acceso preferencial a tecnologías avanzadas relevantes, a fin de desarrollar sus capacidades productivas. En sus intervenciones, China ha planteado a menudo este debate como una competencia entre corporaciones tecnológicas occidentales monopolistas, que buscan ganancias y dominio a expensas de los países más pobres, que están sujetos a una creciente desigualdad.

ALGUNOS ESTADOS PIDEN QUE SE REAFIRME EL DERECHO SOBERANO A DETERMINAR SUS NORMAS NACIONALES PARA EL USO DE INTERNET Y SU PRERROGATIVA DE GOBERNAR LA ESFERA DIGITAL DENTRO DE SU JURISDICCIÓN.

Una mirada de futuro más allá del GDC

El GDC tiene implicaciones potenciales en varias áreas clave, como el acceso a servicios digitales y conectividad a Internet asequibles y confiables, la inclusión digital y la posibilidad de cerrar las brechas digitales, la protección de los derechos humanos y las consideraciones éticas en el mundo digital, la economía digital y su vinculación con el crecimiento económico, los marcos de gobernanza para regular las nuevas tecnologías, o la necesidad de una cooperación global para abordar de manera conjunta cuestiones como las amenazas cibernéticas o la desinformación.

La respuesta a estas cuestiones fundamentales no debería generar controversias. Sin embargo, las deliberaciones en la sede de Naciones Unidas han mostrado una brecha geopolítica cada vez más profunda que nos obliga a predicciones prudentes sobre el resultado de las negociaciones del GDC. Lo ilustra bien el debilitamiento de las referencias a los derechos humanos en el «segundo borrador», la eliminación del objetivo de luchar contra la fragmentación del Internet, o la aparición de una problemática mención, por primera vez, a la aplicación exclusiva del GDC al ámbito «no militar».

Además, en esta última revisión se refuerza el rol *crítico* que debe jugar Naciones Unidas en la cooperación digital, ejemplificado en la recuperación del controvertido mecanismo de revisión de alto nivel propuesto para el GDC, que se parece sospechosamente al anteriormente criticado foro de cooperación digital intergubernamental. Estos cambios, junto con la suavización del lenguaje entorno la prevalencia del modelo de gobernanza de múltiples partes interesadas, han generado reacciones no menores, como la publicación de una *carta abierta* donde algunas de las voces más autorizadas a nivel mundial sobre el desarrollo de Internet alertan al secretario general del peligroso rumbo que parece estar tomando el GDC.

Como cabe esperar en este contexto, las divisiones existentes ya están impactando (y previsiblemente lo seguirán haciendo) en otras negociaciones que se están dando en paralelo, como los esfuerzos de Naciones Unidas por regular la inteligencia artificial (IA). En los próximos meses, deberemos seguir con atención estos otros procesos, puesto que pueden ser instrumentales para acabar de complementar aquello que (seguro) quedará abierto o incompleto en el GDC. Primera parada importante: la revisión de los 20 años de la CMSI, en 2025, donde se discutirá la renovación del mandato del IGF. Será el momento de discutir como implementar el GDC para avanzar hacia objetivos tan urgentes como conectar a los 2.600 millones de personas en el mundo que aún siguen desconectadas de Internet.

Referencias bibliográficas

Gjesvik, Lars y Schia, Niels Nagelhus. «Internet governance and the UN in a multiplex world order era?». *Policy brief*, n.º 5 (2023). Norwegian Institute of International Affairs (en línea)

https://www.nupi.no/content/pdf_preview/26949/file/NUPI_Policy_Brief_5_2023_Schia_Gjesvik.pdf

Komaitis, Konstantinos. «The UN wants more say over the future of Internet. That's not necessarily a good thing». *Tech Policy Press* (27 de marzo de 2023) (en línea)

<https://www.techpolicy.press/the-un-wants-more-say-over-the-future-of-the-internet-thats-not-necessarily-a-good-thing/>

Lynch, Colum. «At UN, China seeks greater state control over internet». *Devex* (21 de mayo de 2024) (en línea)

<https://www.devex.com/news/exclusive-at-un-china-seeks-greater-state-control-over-internet-107648>

Raymond, Mark, y Sherman, Justin. «Authoritarian multilateralism in the global cyber regime complex: The double transformation of an international diplomatic practice». *Contemporary Security Policy*, vol. 45, n.º 1 (2023), p. 110–140.

Ringhof, Julian. «Multilateral internet: Unplugged and somewhat slightly dazed», en: Dworkin, Anthony; Loss, Rafael y Puglierin, Jana (eds.) *Shapes of multilateralism collection*, ECFR y Stiftung Mercator, 2023 (en línea)

<https://ecfr.eu/article/multilateral-internet-unplugged-and-somewhat-slightly-dazed/>

INTEGRIDAD DE LA INFORMACIÓN: ENTRE LA GOBERNANZA Y LA FRAGMENTACIÓN

Naciones Unidas quiere establecer un marco de gobernanza para garantizar y proteger la integridad de la información en una era de falsedades y desinformación. Sin embargo, desde el propio concepto de integridad de la información hasta su impacto en la responsabilidad de las plataformas tecnológicas como amplificadoras de la desinformación, el discurso del odio, incluso, la supresión algorítmica de contenidos y voces que desafían un determinado ejercicio del poder están en discusión.



Carme Colomina

Investigadora sénior,
CIDOB

La tecnología ha transformado nuestra experiencia de inmediatez y nuestra relación con la verdad. Las recomendaciones algorítmicas se han erigido en los decisores opacos que jerarquizan y seleccionan nuestro acceso a la información. Internet nos ha sumido en una infinidad de posibilidades (des)informativas, de profusión de fuentes y de relatos contradictorios que han impuesto cambios culturales en las normas de comunicación y de consumo de la información. Se trata de una revolución sistémica, acelerada y global, atravesada por la confrontación geopolítica de modelos tecnológicos y una progresiva fragmentación de Internet (Mueller, 2017).

Y todo este proceso de transformación comunicativa se ha construido a través de la intermediación indispensable de las grandes plataformas tecnológicas; gigantes digitales que no crean contenido, pero toman decisiones cruciales sobre su difusión: «qué distribuirán y a quién, cómo conectarán a los usuarios y gestionarán sus interacciones, y qué rechazarán» (Gillespie, 2017). Esta constatación ha aumentado la presión gubernamental sobre las plataformas para exigirles responsabilidades y mayor transparencia sobre la arquitectura algorítmica que ordena la red.

La *infocracia*, o «régimen de la información» en el mundo digital, que ha teorizado Byung-Chul Han (2022), es una forma de dominio en el que «la información y su procesamiento mediante algoritmos e inteligencia artificial (IA) determinan de modo decisivo los procesos sociales, económicos y políticos». La capacidad de alterar la información o los datos, factores decisivos para la obtención del poder, tiene consecuencias directas en los procesos democráticos. En este contexto, el acceso a información de calidad, considerada como un bien común establecido en el derecho internacional¹, está cada vez más amenazado.

LA DESINFORMACIÓN PONE EN RIESGO LOS DERECHOS HUMANOS, AMENAZA LA LIBERTAD DE PENSAMIENTO, EL DERECHO A LA PRIVACIDAD Y EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA; ADEMÁS, INCIDE SOBRE LOS NIVELES DE CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES Y EN LOS PROCESOS DEMOCRÁTICOS.

La desinformación pone en riesgo los derechos humanos, amenaza la libertad de pensamiento, el derecho a la privacidad y el derecho a la participación democrática; tiene la capacidad de erosionar derechos económicos, sociales y culturales, e incide directamente sobre los niveles de confianza en las instituciones y en los procesos democráticos (Colomina *et al.*, 2021). El 75% de los cascos azules de Naciones Unidas desplegados por el mundo aseguran, en una encuesta realizada en 2022, que la desinformación les ha ocasionado **problemas de seguridad** en sus misiones; asimismo, la «contaminación de la información» (Orman, 1984) –entendida como el flujo de contenidos de bajo valor que disminuye nuestra capacidad de acceso a información de calidad, ya sea por su

inexactitud, su irrelevancia, o redundancia– fue identificada como una preocupación importante por el 75% de las oficinas del **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo** (2021).

Este panorama retrata un «**desorden informativo**» (Wardle, 2017) del cual la desinformación es sólo un síntoma de un problema mucho mayor que se pretende abordar en la Cumbre del Futuro de Naciones Unidas (septiembre de 2024).

1. Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948, artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Un nuevo marco de responsabilidad

La lenta maquinaria de la gobernanza multilateral lanzó, el 24 de junio de 2024, los nuevos **Principios Globales para la Integridad de la Información**, enfatizando la necesidad de tomar medidas «inmediatas» para abordar los daños causados por la desinformación y el discurso del odio, y defender, al mismo tiempo, tanto los derechos humanos como la libertad de expresión.

Naciones Unidas define *la integridad de la información* como «la exactitud, coherencia y confiabilidad del contenido, los procesos y los sistemas de la información para mantener un ecosistema de información saludable» (PNUD, 2022). Con este concepto, tomado prestado del campo de la seguridad de la información en sistemas corporativos –utilizado comúnmente para referirse a los sistemas de protección de datos e información dentro de las empresas–, Naciones Unidas pretende abarcar el amplio espectro de vulnerabilidades que va desde el impacto social e individual que comporta la «contaminación de la información» a la responsabilidad que tienen las grandes plataformas tecnológicas como intermediarias indispensables de su distribución masiva.

NACIONES UNIDAS RECONOCE EL PAPEL DE LAS PLATAFORMAS COMO AMPLIFICADORA DE VOCES HASTA AHORA SILENCIADAS Y PARA INSUFLAR FUERZA A MOVIMIENTOS GLOBALES, PERO TAMBIÉN LAS ACUSA DE «EXPONER EL LADO OSCURO DEL ECOSISTEMA DIGITAL».

El informe del secretario general, António Guterres, sobre la integridad de la información en las plataformas digitales (*Naciones Unidas, 2023*), publicado en 2023 y dirigido, entre otros, a gobiernos, empresas tecnológicas, plataformas digitales y anunciantes, ya reclamaba una respuesta internacional concertada a la proliferación del odio y la mentira en el espacio digital a través de un código de conducta, que llevará a la Cumbre del Futuro. Dicho código –que bebe de las *experiencias de gobernanza puestas en práctica por la Unión Europea* desde hace más de un lustro– quiere establecer principios y compromisos para las plataformas en línea y el sector de la publicidad digital, con exigencias de transparencia, especialmente sobre cómo funcionan sus sistemas de recomendación algorítmica. Naciones Unidas (2023) reconoce el papel de las plataformas como amplificadoras de voces hasta ahora silenciadas y para insuflar fuerza a movimientos globales, pero también las acusa de «exponer el lado oscuro del ecosistema digital».

Sin embargo, el propio concepto de *integridad de la información* genera algunas dudas. Por un lado, por su procedencia del campo de la seguridad de la información en espacios corporativos, ya que centrarse en **securitizar el sistema de información** puede inspirar desconfianza entre una parte de la ciudadanía hacia las comunicaciones gubernamentales o los medios tradicionales. Por otro, algunos medios académicos consideran que se trata de **un concepto del Norte Global**, aunque ya empieza a formar parte de distintas estrategias gubernamentales, desde **Canadá y Países Bajos** hasta **Brasil en el marco del G-20**. El secretario general de Naciones Unidas sostiene

EL CÓDIGO DE CONDUCTA PARA LA INTEGRIDAD DE LA INFORMACIÓN –DIRIGIDO TANTO A EMPRESAS COMO A GOBIERNOS– DEBE GARANTIZAR EL RESPETO POR LOS DERECHOS HUMANOS, EL APOYO A LOS MEDIOS INDEPENDIENTES, MAYOR TRANSPARENCIA, EMPODERAMIENTO DE LOS USUARIOS, FORTALECIMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN, EL ACCESO A LOS DATOS, ASÍ COMO DESINCENTIVAR LA DIFUSIÓN DE INFORMACIÓN ERRÓNEA.

que los problemas de definición no deberían frenar los esfuerzos para abordar el verdadero desafío: la falta de integridad de la información se considera perjudicial para el progreso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

información, algo que requiere la atención urgente de gobiernos y empresas tecnológicas. Por todo ello, se considera indispensable la aprobación de un código de conducta para la integridad de la información en las plataformas digitales que supere el insuficiente modelo de autorregulación y moderación de contenidos que los distintos gigantes tecnológicos han puesto en marcha, cada uno según su propio funcionamiento interno y de manera poco transparente.

Erosión de derechos

Según Naciones Unidas, la erosión del ecosistema informativo socava los esfuerzos de la lucha contra el cambio climático o la erradicación de la pobreza, y puede acelerar procesos de exclusión social, económica y política. Asimismo, el discurso de odio basado en el género, la desinformación y la violencia se utilizan para subyugar sistemáticamente a las mujeres, silenciándolas y expulsándolas de la esfera pública, suprimiendo sus voces y alimentando la autocensura, poniendo en peligro, así, los avances logrados en materia de igualdad de género.

Tanto el secretario general de las Naciones Unidas (2023) como la UNESCO (2022) han denunciado reiteradamente la desinformación de género y el discurso del odio dirigido contra mujeres y niñas en las plataformas digitales como una amenaza grave a la integridad de la

Según Guterres, este código –dirigido tanto a empresas como a gobiernos– debe garantizar el respeto por los derechos humanos, el apoyo a los medios de comunicación independientes, mayor transparencia, empoderamiento de los usuarios, fortalecimiento de la investigación y el acceso a los datos, así como mayores desincentivos a la difusión de información errónea. Asimismo, denuncia los abusos gubernamentales de decretar cierres generales de Internet y la prohibición de determinadas plataformas, que pueden carecer de fundamento jurídico y violar los derechos humanos, además de la introducción de leyes que atentan contra la libertad de expresión. En la cumbre sobre IA de Seúl, el secretario general de Naciones Unidas reclamaba «guardarrailes universales»; normas y seguridad contra unos modelos de negocio «perjudiciales» que priorizan la «permanencia» del usuario en las redes por encima de los derechos humanos y la privacidad.

Pero, ¿cómo se puede garantizar la integridad de la información en democracias inestables, con profundas desigualdades y una gran concentración mediática o con la libertad de expresión amenazada?; ¿o en aquellos países sin capacidad de presión sobre los grandes gigantes digitales o las redes sociales que influyen la conformación de su opinión pública?; ¿qué grado de cumplimiento conseguirá un código de conducta para gobiernos y empresas multimillonarias que no contempla la obligatoriedad ni la posibilidad de sanciones? Por todo ello, las expectativas sobre el código son escasas.

Para distintas asociaciones de derechos civiles, digitales y por la libertad de expresión, el texto de este código no va más allá de los principios básicos que ya han sido declarados repetidamente por la Carta de Naciones Unidas, critican su ambigüedad respecto a la implementación, y piden un marco más estricto de rendición de cuentas y de responsabilidad. En este sentido, la organización internacional por la libertad de expresión, Artículo 19, recuerda que, en muchos casos, la desinformación y el discurso del odio emanan de los propios gobiernos y, por tanto, reclama a Naciones Unidas más contundencia sobre las obligaciones que tienen los estados en materia de protección de la libertad de expresión y de otros derechos humanos.

La información es un bien público en manos de unas plataformas privadas y transnacionales, basadas en un modelo de negocio que ha impactado legal, cultural y éticamente sobre el espacio público. El reto de la Cumbre del Futuro será crear espacios de responsabilidad comunes para procesos de digitalización divergentes, sistemas mediáticos fragmentados, y regímenes de tendencia autoritaria que utilizan los conceptos y las tácticas de este desorden informativo para atacar a sus críticos y acosar, o incluso criminalizar, movimientos de la sociedad civil, al tiempo que intentan socavar los esfuerzos multilaterales para llegar a un consenso sobre la protección del espacio de la información.

Referencias bibliográficas

Colomina, Carme; Sánchez-Margalef, Héctor, y Youngs, Richard. «The impact of disinformation on democratic processes and human rights in the world», Study for European Parliament's Subcommittee on Human Rights (2021) (en línea)

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/653635/EXPO_STU\(2021\)653635_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/653635/EXPO_STU(2021)653635_EN.pdf)

Gillespie, Tarleton. «Governance of and by platforms», en: Burgess, Jean; Poell, Thomas y Marwick Alice (eds) *The SAGE Handbook of Social Media*. Sage Publications, 2017.

Han, Byung-Chul. *Infocracia. La digitalización y la crisis de la democracia*. Penguin Random House, 2022.

Mueller, Milton. *Will the Internet Fragment? Sovereignty, Globalization, and Cyberspace*. Polity Press, 2017.

Naciones Unidas. «Information Integrity on Digital Platforms». *Our Common Agenda Policy Brief*, n.º 8 (2023) (en línea)

<https://www.un-ilibrary.org/content/papers/10.18356/27082245-31>

Orman, Levent. «Fighting information pollution with decision support systems». *Journal of Management Information Systems*, vol. 1, n.º 2, p. 64-71 (1984).

Wardle, Claire. «Information Disorder: toward an interdisciplinary order for research and policy making». *Council of Europe report DGI(2017)09* (2017) (en línea) <https://rm.coe.int/information-disorder-report-version-august-2018/16808c9c77>

EL PACTO PARA LAS GENERACIONES FUTURAS Y LA GOBERNANZA GLOBAL

En el contexto de la Cumbre del Futuro de Naciones Unidas, que tiene como principal objetivo transformar la gobernanza global y renovar la confianza en las instituciones multilaterales, el secretario general de esta organización, António Guterres, ha subrayado la importancia de la visión a largo plazo. La Declaración sobre las Generaciones Futuras tiene la finalidad de incorporar la perspectiva de dichas generaciones en la gobernanza global atendiendo a sus derechos, intereses y preocupaciones, con el compromiso de la justicia intergeneracional como principio fundamental.



Anna Ayuso,
Investigadora Sénior,
CIDOB

Waldo Swart,
Asistente de investigación,
CIDOB

CIDOB REPORT
12- 2024

La preocupación por garantizar un futuro mejor a la humanidad está en el origen de la creación de las Naciones Unidas en 1945. La primera frase del **preámbulo** de la Carta fundacional enuncia la determinación de «preservar a las generaciones futuras del flagelo de la guerra», y sus propósitos hablan de igualdad, desarrollo social y respeto a los derechos humanos. Esa idea a largo plazo está también incorporada en el concepto de *desarrollo sostenible* que, en 1987, el Informe Brundlandt titulado «Nuestro Futuro Común» (CMMAD, 1988) definió como aquel que «satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades». La idea de justicia intergeneracional, que se centra en garantizar que las decisiones de la generación actual no perjudiquen a las venideras promoviendo la sostenibilidad y el uso responsable de los recursos naturales, ha sido integrada a través de otros instrumentos como la **Declaración sobre las Responsabilidades de las Generaciones Actuales hacia las Generaciones Futuras** de la UNESCO (1997).

Durante la gestación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el Acuerdo de París de

2015, se fueron incorporando herramientas metodológicas de prospectiva en el proceso de toma de decisiones para analizar los impactos de sus consecuencias en las generaciones que las vivirán; además, se desarrollaron formas de participación de la sociedad civil y otros actores. En septiembre de 2018, se lanzó la *Estrategia de las Naciones Unidas para la Juventud* de cara a fortalecer la participación de las generaciones jóvenes en la implementación y el seguimiento de la Agenda 2030 y, en septiembre de 2022, se estableció la Oficina de Naciones Unidas para la Juventud a fin de, entre otras cuestiones, facilitar el diálogo, la colaboración y la solidaridad intergeneracionales e interculturales.

LOS ODS Y EL ACUERDO DE PARÍS DE 2015 FUERON INCORPORANDO HERRAMIENTAS METODOLÓGICAS DE PROSPECTIVA EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES PARA ANALIZAR SUS IMPACTOS EN LAS GENERACIONES FUTURAS; ADEMÁS, SE DESARROLLARON FORMAS DE PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL.

La Cumbre del Futuro de septiembre de 2024 presenta nuevamente como crucial el vínculo entre las generaciones futuras y la gobernanza global. La *Declaración sobre las Generaciones Futuras*, que se incluirá como anexo al Pacto para el Futuro, ofrece la posibilidad de abrir nuevos debates sobre la institucionalización de una perspectiva a largo plazo con la inclusión de las voces de los jóvenes. Asimismo, se incorpora la prospectiva como herramienta para modelar el futuro, los canales de participación de la sociedad civil y la justicia intergeneracional, y se plantea la necesidad de cambios fundamentales para enfrentar las inequidades históricas.

El debate sobre la prospectiva como mirada hacia el futuro

La perspectiva a largo plazo y la metodología de la prospectiva se desarrollan en el *Informe de políticas de Nuestra Agenda Común 1*, publicado por la Oficina del Secretario General y titulado «*Pensar en las generaciones futuras y actuar en su beneficio*» (Naciones Unidas, 2023a). En este informe se incluyen propuestas para definir y concretar los deberes para las generaciones futuras, como la creación de la figura de un enviado especial de las generaciones futuras y un mejor uso de la previsión y los datos. Otros informes posteriores como «*Valorar lo que cuenta – un marco para ir más allá del PIB*» (Naciones Unidas, 2023c) y «*Participación significativa de los jóvenes en los procesos decisivos y de elaboración de políticas*» (Naciones Unidas, 2023b) siguen también la línea de buscar un cambio de paradigma en la forma en que medimos y valoramos lo que importa, poniendo énfasis en el mejor uso de los datos y la ciencia. Este nuevo auge de la metodología de la prospectiva, en la actualidad, se explica por la urgencia de lidiar con la volatilidad, la incertidumbre y la complejidad en un mundo de polícrisis.

La voluntad de reducir riesgos y amenazas hace que sea una herramienta útil para dar espacio a nuevos actores de cara a intentar resolver problemas que comprometen los intereses de las generaciones futuras. Sin embargo, existe una tensión entre una prospectiva más ligada a la gobernanza anticipatoria, y otra enfocada en aprovechar oportunidades para una transformación del sistema internacional. Aunque ambas tratan de reducir los riesgos, una está más orientada a mejorar la gobernanza actual, mientras que la otra busca entender mejor el impacto de los modelos insostenibles de producción y tiene una vocación transformadora.

EXISTE UNA TENSIÓN ENTRE UNA PROSPECTIVA MÁS LIGADA A LA GOBERNANZA ANTICIPATORIA, Y OTRA ENFOCADA EN APROVECHAR OPORTUNIDADES PARA UNA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA INTERNACIONAL.

Por parte de la sociedad civil, hay una demanda de una orientación más crítica hacia el statu quo y una exigencia de transformación. Además, dado que el grueso de las generaciones futuras estará predominantemente en el Sur Global, los debates están muy conectados con el papel histórico de los países en desarrollo en los espacios multilaterales. Dichos países abogan por una gran reforma del sistema, pero en muchos casos no disponen de capacidades institucionales que incorporen la herramienta de la prospectiva. Los países en que sí se ha incorporado dicha herramienta suelen ser del Norte Global, y lo han hecho con el objetivo más ligado a navegar entre incertidumbres. Las expectativas sobre la forma de incorporar a las generaciones futuras en las instituciones dependen, en gran medida, de cómo se resuelva la tensión entre visiones transformadoras y conservadoras y en qué medida se podrá superar la perspectiva de los intereses nacionales a corto plazo.

Los canales de participación

En el informe sobre participación juvenil (Naciones Unidas, 2023a), se destaca que la juventud actual, siendo la generación más numerosa de la historia y predominante en países del Sur, juega un papel esencial como agente de cambio positivo. Sin embargo, millones de jóvenes se enfrentan a condiciones adversas que limitan su potencial. En los mismos términos, el capítulo 4 de la primera revisión del **borrador del Pacto para el Futuro**, destaca la necesidad de invertir en las capacidades de los jóvenes para equiparles con las herramientas que les permitan desarrollarse en un mundo en cambio, comprometiéndose a fortalecer los procesos participativos tanto a escala nacional como internacional.

En el proceso de las negociaciones de la Cumbre del Futuro, los jóvenes han podido participar en varias iniciativas como el **Foro de la Juventud del ECOSOC** celebrado del 16 al 18 de abril de 2024 en Nueva York, o la **Conferencia de la Sociedad Civil** de las Naciones Unidas, llevada a cabo del 9 al 10 de mayo de 2024 en Nairobi, que contó con la estructura de las llamadas coaliciones **IMPACT**, basadas en la idea del múltiples partes interesadas, una de las cuales se dedicó al «**compromiso joven e intergeneracional**». En 2022, se celebró una cumbre parlamentaria de los Comités de Futuro, en cuya **declaración final** se comprometen a que los parlamentos aumenten la orientación de futuro en la toma de decisiones. Los jóvenes también podrán participar en la Cumbre del Futuro como parte de las delegaciones oficiales de los estados miembros o como representantes de entidades con una invitación permanente a participar como observadoras.

Sin embargo, hay dudas sobre si estos canales realmente están logrando una representación de las diversas perspectivas de los jóvenes. Existen voces críticas que advierten de que la multiplicación de las cumbres y una mayor participación de la sociedad civil no necesariamente produce mejores resultados, ya que los representantes de los estados y las organizaciones sociales son casi siempre los mismos. Algunos jóvenes tienen la percepción de haber sido instrumentalizados por otros intereses de actores privados, estatales o de grupos de interés, los cuales se encargan de seleccionar a los participantes en dichos foros; asimismo, han expresado frustración por el desfase entre aportaciones e impacto (Naciones Unidas, 2023b).

En este contexto, se plantea el dilema de qué es preferible para mejorar la legitimidad y la confianza de las personas en el sistema: continuar con la multiplicación de los mecanismos de participación de los jóvenes en los foros y las cumbres de Naciones Unidas o, por el contrario, buscar resultados concretos a través de la incorporación de las visiones de la juventud en los espacios existentes de negociación. Los países del Norte Global parecen sentirse cómodos con el proceso de participación multiparte dentro de los mecanismos ya existentes, a pesar de que el cambio institucional es muy lento. En el informe sobre políticas 3 (Naciones Unidas, 2023b) se establecen unos principios necesarios para que la participación sea significativa, los cuales incluyen que dicha participación esté basada en derechos, con mandato institucional, que sea concreta, con recursos, transparente, accesible, voluntaria, diversa e inclusiva; la idea es pasar de la cantidad a la calidad.

En cuanto a los resultados para la gobernanza global, los riesgos de captura corporativa de los espacios de participación –donde actores con diferentes poderes y finalidades se sientan en la misma mesa– disminuyen la capacidad de negociación de algunos estados y, en general, de la sociedad civil.

En este sentido, existe una preocupación sobre los resultados de la Cumbre del Futuro porque la mayoría las decisiones se tomarán por consenso, lo que en el contexto actual de polarización puede significar el debilitamiento de estándares ya asumidos por la mayoría de los estados. Por ello, el informe de políticas 1 (Naciones Unidas, 2023a) mencionado propone incorporar un documento con los compromisos ya existentes con las generaciones futuras con el reconocimiento del deber de protegerlas.

Los límites de la justicia intergeneracional: intereses y derechos

En paralelo a los procesos de Naciones Unidas, en julio de 2023, un **grupo de expertos** de reconocido prestigio elaboró los **Principios de Maastricht sobre los derechos humanos de las generaciones futuras** (2023), que pretendían aclarar el estado actual del derecho internacional en lo que se refiere a los derechos de las generaciones futuras, consolidando el marco legal, afirmando las obligaciones vinculantes de los estados y propiciando la evolución de los derechos humanos. De alguna manera, es un intento de limitar el poder de las generaciones presentes sobre el futuro de los que no pueden hablar hoy. Surge de nuevo la pregunta sobre quién habla en nombre de las mencionadas generaciones futuras. La idea de crear la figura de enviado especial para dichas generaciones, con funciones de asesoramiento y defensa de los intereses de aquellas en el sistema, realizar informes y compartir buenas prácticas es una de las propuestas para la Declaración anexa al Pacto. Este enviado sería también el encargado de hacer el seguimiento de los acuerdos adoptados. Una nueva iniciativa es la de crear un órgano subsidiario de un Foro de las Generaciones Futuras que garantice la participación de las partes interesadas.

LOS RIESGOS DE CAPTURA CORPORATIVA DE LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN – DONDE ACTORES CON DIFERENTES PODERES Y FINALIDADES SE SIENTAN EN LA MISMA MESA– DISMINUYEN LA CAPACIDAD DE NEGOCIACIÓN DE ALGUNOS ESTADOS Y, EN GENERAL, DE LA SOCIEDAD CIVIL.

Otra preocupación es si la Declaración debe también incorporar la necesidad de corregir inequidades del pasado que determinan el presente. En algunos sectores de países del Norte Global no hay mucha voluntad de sacrificar privilegios, y consideran innecesario extender el enfoque de derechos temporalmente desde el pasado hasta el futuro. Sin embargo, gran parte de la sociedad civil, incluyendo pueblos indígenas, jóvenes y activistas sociales, ve en la Declaración una gran oportunidad para establecer un principio jurídico vinculante sobre los derechos de las generaciones futu-

ras en las relaciones internacionales. El éxito del Pacto para el Futuro en lograr los cambios que requiere la arquitectura financiera internacional, la regulación digital y la responsabilización jurídica de las corporaciones, depende en gran medida de si dicho pacto se lee desde la perspectiva de las generaciones futuras y de la necesidad de corregir las inequidades que, de no hacerlo, impedirán que las generaciones venideras puedan ejercer sus derechos. La **versión revisada** del borrador de la Declaración sobre las Generaciones Futuras recoge la interconexión del pasado, el presente y el futuro y la necesidad de eliminar las históricas y estructurales desigualdades. Sin embargo, en las negociaciones, el enfoque en los derechos de las generaciones futuras parece estar en segundo plano y se centra más en los intereses.

En conclusión, la incorporación de las generaciones futuras en la gobernanza global es crucial para la legitimidad del proceso, pero plantea desafíos. La justicia intergeneracional requiere un compromiso genuino para corregir las inequidades del pasado y del presente, asegurando que las generaciones futuras no hereden un mundo plagado de injusticias y desigualdades. Solo a través de una gobernanza global inclusiva y transformadora, que realmente considere las necesidades y los derechos de los que vendrán, podremos construir un futuro equitativo y sostenible para todos.

Referencias bibliográficas

Naciones Unidas. «Pensar en las generaciones futuras y actuar en su beneficio». *Informe de Políticas de Nuestra Agenda Común 1*. Oficina del Secretario General (marzo de 2023a), p. 24 (en línea) <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-future-generations-es.pdf>

Naciones Unidas. «Participación significativa de los jóvenes en los procesos decisorios y de elaboración de políticas». *Informe de Políticas de Nuestra Agenda Común 3*. Oficina del Secretario General (abril de 2023b), p. 24. (en línea) <https://www.un-ilibrary.org/content/papers/10.18356/30052440->

Naciones Unidas. «Valorar lo que cuenta – un marco más allá del PIB». *Informe de Políticas de Nuestra Agenda Común 4*. Oficina del Secretario General (mayo de 2023c), p.16. (en línea) <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-beyond-gross-domestic-product-es.pdf>

CMMAD-Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo. *Nuestro futuro común. Comisión mundial del medio ambiente y del desarrollo*. Madrid: Alianza Editorial, 1988.

NACIONES UNIDAS Y LA GOBERNANZA DEL SIGLO XXI: INNOVACIÓN, CULTURA INSTITUCIONAL Y CAPACIDADES DE ANTICIPACIÓN



Cristina Gallach

Exsecretaria general adjunta de Naciones Unidas para la Información; exsecretaria de Estado de Asuntos Exteriores, Gobierno de España

CIDOB REPORT
12- 2024

Innovar, colaborar y anticipar son tres verbos que deben conjugarse mucho más en las Naciones Unidas del siglo XXI. Son sumamente necesarios en el Pacto para el Futuro, llamado a ser una puesta a punto de una organización tan imprescindible como desfasada. El tiempo avanza a velocidades nunca vistas, pero el sistema de las Naciones Unidas se ha quedado anquilosado en todo lo que concierne a la cultura institucional, las capacidades de alerta y anticipación, así como la rapidez de acción. Las buenas políticas pueden ser incluso mejores y más transformadoras si los procedimientos se modernizan.

La rapidez vertiginosa con la que se desencadenan los acontecimientos, la complejidad de las crisis, los problemas y las transformaciones a abordar, junto con las estrechas interconexiones entre los distintos ámbitos de la vida pública local y global, caracterizan el momento actual, que tiene poco o nada que ver con el mundo de la posguerra, cuando nacieron y se desarrollaron las Naciones Unidas. Más allá de la paralizante confrontación política, la evidente falta de sincronía entre los retos actuales y los mecanismos y procesos burocráticos anclados en el pasado deja una huella negativa en la confianza de la población hacia esta organización y su capacidad de actuar. Cuanto más se la necesita, menos se la ve.

Innovar, colaborar y anticipar

Abordar cambios sustanciales en la cultura institucional de la organización, innovar tanto en análisis como en procedimientos y desarrollar unas sólidas capacidades de anticipación son tres ámbitos imprescindibles para el salto cualitativo que debe representar la Cumbre del Futuro que se celebrará en septiembre de 2024. Estos cambios, junto con otros de calado, deberán contribuir a

la puesta a punto del sistema de las Naciones Unidas. El Pacto para el Futuro es imprescindible para cumplir con los compromisos ya acordados, con especial foco en la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Esta puesta a punto no será ni eficaz ni transformadora si no conlleva modificaciones sustanciales en las entrañas mismas del modo de operar del sistema; un gran reto, precisamente cuando las agendas a ejecutar exigen dosis de coordinación sin precedentes, procedimientos colaborativos innovadores, el volcado del conocimiento científico

EN EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS, SÍ PROCEDE INTRODUCIR UNA BUENA DOSIS DE MODERNIZACIÓN EN MÉTODOS Y PROCESOS QUE INCIDAN DIRECTAMENTE EN UN INCREMENTO DE LA EFICACIA Y EL IMPACTO EN LAS POLÍTICAS.

y las nuevas herramientas tecnológicas. Las interconexiones en los avances en los ODS son evidentes: acciones o inacciones sobre unos impactan en los demás, y los impactos pueden ser positivos o negativos.

La simplicidad es imposible, pero una mayor eficacia es posible

Si el mundo y sus problemas son de enorme complejidad, debemos admitir que el sistema de las Naciones Unidas, cuya misión es contribuir a su mejora, es en sí mismo sumamente enrevesado. Solo hay que echar un vistazo al **cuadro sinóptico** del organigrama del sistema de Naciones Unidas, donde aparecen detallados los distintos órganos, fondos, programas, su posición en el sistema, sus relaciones de colaboración, así como los lazos de dependencia entre ellos, incluida la Secretaría General y sus departamentos. Ajustarlo todo en una sola hoja es, en sí, un hito y una contribución a su mejor comprensión.

A ello, hay que añadir las dificultades intrínsecas de actuar conjugando propuestas, intereses y compromisos de los estados miembros en los órganos principales del sistema, como el Consejo de Seguridad, la Asamblea General y sus órganos subsidiarios (por cierto, sometidos a su propio proceso de revitalización), el Consejo Económico y Social (ECOSOC) o la Secretaría General. Por tanto, las iniciativas a poner en marcha no deben pretender una mera simplificación de un sistema que, obviamente, no dejará de ser complejo, por la multitud y variedad de actores y procedimientos a tener en cuenta. En cambio, sí procede introducir una buena dosis de modernización en métodos y procesos que incidan directamente en un incremento de la eficacia y el impacto en las políticas, y que sean percibidos de esta manera por la ciudadanía y los gobiernos.

En primer lugar, es imprescindible impregnar todo el sistema, y en particular la Secretaría General –como órgano responsable de la labor cotidiana–, de métodos y procedimientos innovadores, basados en los avances tecnológicos, que ayuden a la anticipación y a la toma de decisiones lo mejor informadas posible, optimizando los tiempos actuales.

Anticipar mejor, actuar a tiempo

La ausencia de una eficaz capacidad anticipatoria y de alerta temprana, así como la necesidad de reforzar las capacidades especialmente dedicadas a la mediación, son cada vez más evidentes. Ello convierte a la organización en un mecanismo reactivo a las crisis, los conflictos generados por las personas y los desastres naturales. Para su desarrollo eficaz, se requiere de algún tipo de alianza que incluya manejo de datos, información, capacidades analíticas, de definición de tendencias y trazado de escenarios. Estos instrumentos deben abrirse a actores externos: centros de investigación, organismos científicos, etc. El impacto que han tenido en las políticas climáticas los trabajos del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés, creado en 1988) es un ejemplo claro de cómo desde fuera se inyectan *inputs* valiosísimos al proceso de toma de decisiones.

SE REQUIEREN ALIANZAS QUE INCLUYAN MANEJO DE DATOS, INFORMACIÓN, CAPACIDADES ANALÍTICAS, DE DEFINICIÓN DE TENDENCIAS Y TRAZADO DE ESCENARIOS.

El lema podría ser algo así como «Saber anticipar, preparar la acción y atreverse a ejecutarla». ¿Cuántas veces se han visto venir las crisis, pero no se ha sabido, podido o querido desencadenar la acción, por multitud de razones? Por ello, hay que contar con la inteligencia artificial, las capacidades de análisis de datos, el *blockchain* y otras tecnologías de frontera, e introducirlas en el sistema como palanca de desarrollo de una cultura de soluciones creativas. La tecnología contribuirá a una mejor gestión del riesgo. No es una revolución menor. Requiere de un salto tecnológico gigante para que, además, trascienda a todo el sistema. Y solo será posible si conlleva un compromiso financiero creíble y eficaces procesos de adaptación de los recursos humanos, el capital máspreciado de cualquier colectivo o empresa, algo que también debe ser así en Naciones Unidas.

En la actualidad, muchos gobiernos están experimentando iniciativas como *GobTech* para diseñar soluciones novedosas e innovadoras, junto

con tecnologías digitales, para dar respuesta a los problemas cotidianos de la ciudadanía. Por ello, Naciones Unidas debe apostar por algún tipo de laboratorio para la innovación, en el que confluyan tanto expertos internos, como de los estados miembros y del sector privado. El **último borrador** del Pacto para el Futuro recoge la propuesta de «desarrollar capacidades basadas en las nuevas tecnologías y los datos para anticipar riesgos y sacar todo el provecho posible de las oportunidades». En este sentido, recientemente, nació la visión **ONU 2.0**. Ahora es imprescindible que reciba un fuerte impulso.

UN PASO FUNDAMENTAL ES ALCANZAR LA PARIDAD DE GÉNERO, UNA REPRESENTACIÓN GEOGRÁFICA EQUILIBRADA E INCORPORAR LAS VOCES DE LOS JÓVENES, LAS MINORÍAS, LAS POBLACIONES INDÍGENAS Y LAS COMUNIDADES TRADICIONALMENTE MARGINALIZADAS EN LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES.

Más paridad, inclusión y transparencia

Estos avances deben tener la voluntad de reforzar la transparencia y la rendición de cuentas, otros agujeros negros del actual sistema. Son medidas que incidirán claramente en los cambios para que la cultura institucional, ciertamente anquilosada, sea más inclusiva, ágil y eficaz. Con este fin, un paso fundamental es alcanzar la paridad de género en todo el sistema, una representación geográfica equilibrada y encontrar mecanismos para incorporar las voces de los jóvenes, las minorías, las poblaciones indígenas y las comunidades tradicionalmente marginalizadas de los procesos de toma de decisiones.

Naciones Unidas será más robusta si es paritaria, inclusiva y diversa. Es imprescindible dinamizar los pasos iniciados en este sentido. Una excelente guía es el llamamiento a la acción de la organización *Global Women Leaders – Voices for Change and Inclusion (GWL-Voices)*, creada para propiciar una transformación del sistema, basada en la plena participación de las mujeres en la gestión de los grandes desafíos globales, como la desigualdad, las crisis climáticas, los conflictos, el desarrollo de las nuevas tecnologías o la justicia económica. Es imprescindible velar por que las referencias que conminan a actuar en favor de la igualdad de género, contenidas en el actual borrador del Pacto, se mantengan. De la misma manera, se debe aprovechar la apertura para revitalizar la Comisión para la Condición Jurídica y Social de la Mujer (**CSW**, por sus siglas en inglés) que, junto con la **Declaración de Beijing** de 1995, es esencial para alcanzar la igualdad de género.

La fragmentación, enemigo a batir

Pero la transformación de la cultura institucional es imposible sin abordar otros obstáculos anclados en lo más profundo del sistema. Una persona que ha ostentado puestos de máxima responsabilidad en la organización resume así uno de estos grandes desafíos: «Debemos ser capaces de superar la fragmentación de los distintos actores en el momento de abordar las crisis o en el despliegue de las políticas. Hay que pasar de una actuación en silos, a conseguir el valor agregado del sistema. Se trata de realizar un diagnóstico multidisciplinar, basado en una lectura transversal y rápida, y luego tener el coraje de pasar a la acción, superando la dominante adversidad al riesgo». Esta aproximación fragmentada es evidente en la sede central y en el terreno. A menudo, pesa más y se defiende con más ímpetu el logo diferenciado que la misma bandera compartida, bajo la que operan y que les ampara.

Parte de este desafío se podría resolver con una mejor optimización del trabajo de la Junta de los Jefes Ejecutivos (JJE)¹, el foro de coordinación tradicional en el sistema de las Naciones Unidas, presidido por el secretario general, e integrado por 31 miembros, máximos responsables de agencias, programas, fondos, instituciones financieras, etc. Para muchos, es el lugar ideal para trabajar la coherencia y poder detectar las grietas por las que se cuelan necesidades que pasan desapercibidas.

Es cierto, no obstante, que, para impulsar algunas de las transformaciones necesarias en la cultura institucional del sistema, un pacto por todo lo alto tampoco es imprescindible. Buenas dosis de liderazgo generador de apoyos y complicidades pueden ser desencadenantes de cambios significativos. Por ejemplo, el propio secretario general puede mejorar el diagnóstico y ganar eficacia en la acción a través de grupos operativos integrados únicamente por quienes aportan y están concernidos. Asisten los que toca, sería el criterio de selección. Se trata de un modelo de gestión basado en equipos unidos por la competencia, en el sentido del conocimiento y la implicación. Ello permite congregarse a los actores estrictamente necesarios evitando la proliferación de intervinientes en las ya complejas y a veces

**PARA IMPULSAR
ALGUNAS DE LAS
TRANSFORMACIONES
NECESARIAS
EN LA CULTURA
INSTITUCIONAL
DEL SISTEMA, UN
PACTO POR TODO LO
ALTO TAMPOCO ES
IMPRESINDIBLE.**

1. En inglés: Chief Executives Board (CEB).

inacabables sesiones de trabajo. Se trata también de ganar agilidad. Este método revela el discernimiento del secretario general sobre los invitados, y su selección muestra su aproximación al problema, la crisis o la iniciativa.

La Cumbre del Futuro se lanzó con un objetivo muy ambicioso, ante la difícil encrucijada que afrontan las Naciones Unidas. A pocas semanas para su celebración, y con las negociaciones entre los países a pleno ritmo, todo indica que el rimbombante lema «Una oportunidad única» para restaurar la confianza erosionada y demostrar que la cooperación internacional puede hacer frente a los retos del momento, será redimensionado. Es posible que no se alcance un amplio y profundo acuerdo sobre todas las reformas necesarias, sino que septiembre marque el inicio de un proceso de transformaciones paulatinas. En cualquier caso, urgen enfoques innovadores, cambios sustanciales en la cultura institucional y un refuerzo de las capacidades de anticipación y alerta temprana para mantener la relevancia, incrementar la eficacia y mejorar la vida de las personas en un mundo tan cambiante. Para que las Naciones Unidas, más necesarias que nunca, sean útiles a toda la humanidad.

LAS CIUDADES COMO PALANCA DE CAMBIO ENTRE ESTADOS ATRINCHERADOS

Ante el progreso insuficiente en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en un mundo cada vez más urbano, las ciudades ofrecen una palanca de cambio para el sistema multilateral. Sin embargo, aún con avances destacables, las ciudades siguen alejadas de la arquitectura central de la Cumbre del Futuro. Los sectores más reacios a esta apertura podrían tomar nota de cara a unas tensiones geopolíticas que amenazan con ampliar la crisis de legitimidad de Naciones Unidas.



Ricardo
Martínez

Investigador sénior,
Programa Ciudades
Globales,
CIDOB

La Cumbre del Futuro en la era de las ciudades

Los jefes de Estado que se reunirán en la Cumbre del Futuro en septiembre de 2024 lo harán en el contexto de un orden mundial aún más afectado por las tensiones geopolíticas que en 2023, la fecha propuesta inicialmente para la cumbre en **Nuestra Agenda Común**, el informe preparado por el secretario general de las Naciones Unidas, António Guterres, en 2021. Cuatro años después, la Cumbre del Futuro tendrá lugar en un escenario global aún más alejado de los propósitos de reforzar el multilateralismo y acelerar la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), marcados en Nuestra Agenda Común.

Al mirar hacia la cumbre, cabe preguntarse qué ámbitos del sistema político internacional pueden brindar oportunidades de transformación y contribuir a los objetivos identificados por el secretario general. Al fin y al cabo, los principios fundadores de la Carta de las Naciones Unidas de 1945 –que la Cumbre del Futuro busca reafirmar– se han visto superados por la complejidad de actores y dinámicas de hoy en día que desempeñaban un papel menor en el contexto inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial. Es en el desajuste palpable entre las necesidades de gobernanza global del siglo XXI y las

herramientas institucionales de las que disponemos donde se hallan los motivos subyacentes al claramente insuficiente progreso en la consecución de los ODS y la patente crisis de legitimidad de Naciones Unidas. Lejos de simplificar una problemática institucional en extremo compleja, las ciudades constituyen precisamente un actor internacional emergente del presente siglo y, a la vez, una palanca de cambio.

Para empezar, vivimos en un mundo cada vez más urbano. Si en 1950 la población urbana representaba el 30% de la población mundial, en 2050 esta llegará a constituir el **68%** de los 9.700 millones de habitantes previstos para esa fecha en el planeta. Al mismo tiempo, gracias a su concentración espacial inigualable de recursos, las ciudades son las principales incubadoras de productividad económica que generan más del **80%** del PIB mundial. A partir de su centralidad demográfica y económica, y conforme a una geografía diversa asociada con los procesos de descentralización a nivel estatal, en las últimas décadas las ciudades han estrechado relaciones de colaboración entre ellas y han sumado esfuerzos para abordar problemáticas que trascienden las fronteras nacionales y la capacidad de respuesta de los estados-nación. Prueba de ello es que las ciudades, responsables de alrededor del **70%** de las emisiones globales de gases de efecto invernadero, están adoptando objetivos de reducción de emisiones generalmente **más ambiciosos** que los objetivos de mitigación adoptados por sus respectivos estados.

Las ciudades en las deliberaciones oficiales

Ante este potencial, no es un factor esperanzador el hecho de que las ciudades no formen parte de la arquitectura central de la Cumbre del Futuro. Menos alentador aún es el bajo reconocimiento de las urbes en el borrador del Pacto para el Futuro, el documento final que será negociado y adoptado por los países participantes en el ámbito del encuentro. El **borrador preliminar** del pacto hace referencia a los gobiernos locales en el marco de las organizaciones que ostentan estatus consultivo con el Consejo Económico y Social (ECOSOC), equiparando así a los gobiernos de las ciudades y la legitimidad política que las sustenta a las organizaciones no gubernamentales (ONG).

A este respecto, representa un avance la **primera revisión del borrador**, publicada en mayo de 2024, donde se insta al fortalecimiento de la relación con los gobiernos locales en los procesos intergubernamentales de Naciones Unidas y se da mandato al secretario general para formular recomendaciones en la materia. En este avance, cabe destacar la labor del **Grupo Asesor del secretario general de Naciones Unidas sobre Gobiernos Locales y Regionales**, un mecanismo de un año de duración establecido

en 2023 y conformado por quince representantes de gobiernos subnacionales y cinco representantes de estados miembros de Naciones Unidas. Dicho grupo asesor, cuyo secretariado es facilitado por el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat), refleja el compromiso por el reconocimiento multilateral de las diversas principales redes transnacionales de ciudades unidas como colectivo en el **Grupo de Trabajo Global [Global Taskforce-GT] de Gobiernos Locales y Regionales**, responsable de nominar los quince representantes de gobiernos subnacionales en el grupo asesor.

No obstante, las negociaciones siguen alejadas del reconocimiento del estatus formal y permanente de observador ante la Asamblea General de Naciones Unidas que las ciudades ambicionan. Reconocimiento que, por otro lado, sí ha sido otorgado por la organización internacional a los parlamentarios y las cámaras de comercio, institucionalizándose así un mayor peso político por parte de estos colectivos en las deliberaciones oficiales de la arquitectura multilateral. Complementariamente a los avances parciales, los claros estancamientos en la labor de las ciudades por aumentar su representación política en los órganos principales de Naciones Unidas reflejan el atrincheramiento de los estados en la defensa de su prerrogativa sobre la soberanía nacional en la base del sistema político internacional actual (Martínez, 2023).

**LOS CLAROS
ESTANCAMIENTOS
EN LA LABOR DE
LAS CIUDADES
POR AUMENTAR SU
REPRESENTACIÓN
POLÍTICA EN
LOS ÓRGANOS
PRINCIPALES DE
NACIONES UNIDAS
REFLEJAN EL
ATRINCHERAMIENTO
DE LOS ESTADOS.**

Las políticas del reconocimiento

Como destacó António Guterres en su discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas de septiembre de 2023, vivimos en un **mundo multipolar** que precisa de instituciones de gobernanza global adaptadas a las realidades políticas y económicas del siglo xxi. Paradójicamente, las ciudades están más interesadas en fortalecer y reformar un sistema político internacional centrado en la primacía de los estados-nación que muchos países enfrascados en tensiones geopolíticas que socavan la capacidad del multilateralismo de responder colectivamente a los retos de nuestros tiempos (Klaus, 2022).

Al observar los preparativos de la Cumbre del Futuro y constatar la incapacidad de los órganos principales de Naciones Unidas de repensar sus mecanismos institucionales para adaptarse a las dinámicas y los actores de un mundo cada vez más urbano, cabe reflexionar sobre las implicaciones

del reconocimiento formal (o ausencia) de las ciudades en la arquitectura central de la cumbre, así como en la futura declaración del Pacto para el Futuro. Por ejemplo, en el marco del progreso insuficiente en la consecución de los ODS, el hecho de que de los 17 objetivos globales sea el ODS 11, centrado en las ciudades, del que disponemos de **menos datos** para la supervisión de la implementación, pone de manifiesto la incapacidad de los procesos y las organizaciones intergubernamentales de conseguir que las oficinas estadísticas nacionales cuenten permanentemente con la colaboración esencial de actores territoriales en las ciudades, empezando por los gobiernos locales, para la obtención de datos. Ante este escenario, ¿es el reconocimiento formal por parte del sistema de Naciones Unidas imprescindible para impulsar la contribución de las ciudades a la gobernanza global? Ante la incapacidad de dicho sistema, hasta la fecha, de reformarse en su propio interés, ¿existen otros espacios institucionales a disposición de las ciudades para aumentar su reconocimiento multilateral?

Como atestigua la labor de las plataformas institucionales del Urban 20 (U-20) y el Urban 7 (U-7), las ciudades han identificado, en los foros intergubernamentales del G-20 y G-7, espacios multilaterales cuyas deliberaciones tienen un impacto en su día a día, de ahí el creciente interés por parte de algunas de las principales redes transnacionales de ciudades por incidir en su agenda. Si bien ninguna de las dos organizaciones posee el nivel de legitimidad de Naciones Unidas, como referente institucional universal de la gobernanza global, los sectores de la arquitectura central de la Cumbre del Futuro y del sistema de Naciones Unidas más reacios a abrirse a la oportunidad de transformación que brindan las ciudades podrían tomar nota de las posibilidades que estos nuevos foros multilaterales podrían ofrecer en el futuro y del protagonismo que ello les brindaría. Esta reflexión es aún más imperativa ante unas tensiones geopolíticas que amenazan con ampliar la crisis de legitimidad de Naciones Unidas.

Referencias bibliográficas

Klaus, Ian. «The State of City Diplomacy». *Urbanisation*, vol. 7, n.º 1-supl. (2022), p. S61–S66.

Martinez, Ricardo. «City Governments as Political Actors of Global Governance: The (Winding) Road of UCLG Toward Multilateral Recognition». *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, vol. 29, n.º 1 (2023), p. 37-60.

CIDOB

BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS

La «Cumbre del Futuro: soluciones multilaterales para un mañana mejor» de Naciones Unidas, que se celebrará los días 22 y 23 septiembre de 2024, pretende adoptar un «Pacto para el Futuro» cuyo objetivo es actuar como revulsivo para revitalizar la organización y adaptarla a una nueva realidad geopolítica global. La consolidación de China como un poder asertivo de influencia mundial y la emergencia de un Sur Global que cuestiona el orden geopolítico de una globalización diseñada a medida de Occidente –que perpetua la desigualdad y la dependencia– forman parte de los condicionantes de las negociaciones.

A las críticas por la falta de representatividad en los órganos de toma de decisiones de la gobernanza mundial, por parte de estados y regiones que se sienten orillados, se suman las de otros actores con creciente peso en la arena internacional, como son las ciudades y las organizaciones de la sociedad civil. Otras demandas proceden de la necesidad de dotar a las instituciones multilaterales de recursos financieros, humanos y técnicos para hacer posible avanzar la Agenda 2030, en retroceso por las múltiples crisis superpuestas de los últimos años. Al respecto, se reivindica la necesidad de dotar al sistema multilateral de una mayor capacidad de anticipación y reacción para gestionar los efectos de dichas crisis, como la del cambio climático, cuyo alcance es global. A todo ello, se une la incertidumbre que generan tanto el acelerado cambio tecnológico como la irrupción de la inteligencia artificial (IA).

En este contexto, este *CIDOB Report* analiza las razones y los argumentos que impulsan las reformas necesarias, así como las propuestas y medidas objeto de negociación, además de la posición de los diferentes actores implicados y los intereses que hay en juego.

Con el apoyo de:

