

ONU 2030: Reconstrucción del Orden en un Mundo Fragmentado

Informe del Presidente
Comisión Independiente sobre el Multilateralismo



Kevin Rudd
El primer ministro 26 de Australia



Foto de cubierta: Dimitri Otis/Getty Images.

Descargo de responsabilidad: Las opiniones expresadas en este informe representan aquellas del autor y no necesariamente de la Instituto Internacional para la Paz (IPI). IPI agradece la consideración de varias perspectivas para la persecución de un debate bien informado sobre las políticas y las cuestiones fundamentales en el ámbito de las relaciones internacionales.

© por el Instituto Internacional para la Paz, 2016
Todos los Derechos Reservados

www.ipinst.org

*Dedicado a las mujeres y hombres sirviendo
bajo la bandera de la ONU
en países por todo el mundo.*

TABLA DE CONTENIDOS

Prólogo	iii
Prefacio	v
Introducción	1
¿Acaso la ONU todavía importa?	4
LA ONU AÚN ES LA PIEDRA ANGULAR DEL ORDEN MUNDIAL DE POSTGUERRA	
EL PRINCIPIO DEL MULTILATERALISMO IMPORTA EN SÍ MISMO	
NO HAY SUSTITUTO	
¿La ONU está realmente en problemas?	12
REGISTRO DE RESULTADOS DE LA ONU	
RETOS, PROBLEMAS Y FRACASOS DE LA ONU	
Construcción de una ONU para el siglo XXI	22
DESAFÍOS EXTERNOS AL ORDEN INTERNACIONAL	
DESAFÍOS INTERNOS DEL SISTEMA DE LA ONU	
Organizando principios para una ONU más efectiva	39
PAZ Y SEGURIDAD	
DESARROLLO SOSTENIBLE	
LOS DERECHOS HUMANOS Y EL COMPROMISO HUMANITARIO	
PRESUPUESTO, PERSONAL, ADMINISTRACIÓN Y COMUNICACIONES	
Conclusión	68
Anexo 1: Áreas temáticas de la ICM	72
Anexo 2: Miembros del grupo de alta gerencia de la ONU	73
Anexo 3: Fondos, programas, agencias especializadas, otras entidades, y organizaciones relacionadas de la ONU	75
Notas finales	76

Prólogo

Cinco años atrás tuve la idea de establecer una Comisión Independiente sobre el Multilateralismo. Pero todavía no era el momento. Yo sabía que un proyecto tan ambicioso sólo podría tener éxito si tenía un líder ambicioso.

Llega la hora, llega el hombre. Cuando conocí a Kevin Rudd supe que había encontrado a la persona adecuada para presidir la Comisión. Tiene una amplia experiencia y conocimientos en megaproyectos mundiales, como el G20 y la lucha contra el cambio climático. Sin embargo, es realista, con sus habilidades perfeccionadas desde el tira y afloja de la política australiana. En resumen es una *rara avis*: a la vez visionario y pragmático.



Desde su lanzamiento en septiembre de 2014, la Comisión Independiente sobre el Multilateralismo (ICM) ha celebrado amplias consultas sobre 16 temas que afectan a la paz y la seguridad internacional. Kevin no ha sido un mascarón de proa; ha sido el capitán en el timón. Dirigió activamente casi todos los retiros. Viajó por el mundo para recabar opiniones y recopilar ideas frescas sobre cómo restaurar el orden mundial, e ideó un proceso incluyente en el que participaron todos los interesados dispuestos a mejorar el sistema internacional.

Al mismo tiempo que hablaba a gusto con expertos en una amplia gama de temas complejos, Kevin también hizo un esfuerzo especial para llegar a aquellos que están fuera del sistema de las Naciones Unidas y los círculos diplomáticos con el fin de saber de la juventud, la sociedad civil y el público en general (especialmente a través de Internet y los medios de comunicación social).

Como resultado, el informe completo de la ICM — que será lanzado el 21 de septiembre — resume el conjunto de propuestas para la reforma de las Naciones Unidas derivadas del proceso de consulta de la Comisión durante los últimos dos años. Contendrá ideas frescas, basadas en un profundo conocimiento de las posibilidades y limitaciones actuales del sistema multilateral. El informe completo de la ICM, junto con los informes de política en cada una de las 16 áreas temáticas — que también serán liberados en línea — representan las salidas de este exclusivo proceso consultivo. Esperamos que contribuyan a un multilateralismo más eficaz en un momento de grandes desafíos mundiales. En particular, alentamos que el próximo secretario general de la ONU tenga en cuenta las recomendaciones de la ICM.

Este informe es el informe del Presidente. Para el proceso de la ICM, es una bonificación. A través de sus extensas consultas como Presidente de la ICM, Kevin ha adquirido valiosos conocimientos basados en su vasta experiencia política nacional e internacional. En este papel, Kevin proporciona sus opiniones personales sobre la situación del mundo y de cómo la ONU puede ser adaptada para hacer frente al rápido ritmo de cambio. Es un grito desde el corazón de alguien que cree en la ONU. Quienes en la ONU tratan de hacer del mundo un lugar mejor deberían escuchar sus advertencias y consejos.

Terje Rød-Larsen, *Presidente, Instituto Internacional para la Paz*

Oslo, 15 de agosto de 2016

Prefacio

La razón por la cual estoy escribiendo este informe es que creo en las Naciones Unidas. Creo en sus ideales. Estoy orgulloso de su historia, a pesar de sus fracasos. Y estoy apasionado con su futuro. La ONU hace un llamamiento a lo mejor de nuestra naturaleza humana, mientras que también trata de proteger a la humanidad de lo peor. Si leemos su carta fundacional bajo una nueva perspectiva, obviando los 70 años pasados desde la matanza colectiva de la última guerra mundial, su lenguaje aún resuena para nuestra propia generación y con los desafíos de nuestra época. Existe una cierta intemporalidad en la carta. No se trata simplemente de una construcción política de su tiempo, sino que habla de valores universales de relevancia de cada era, no están atados a un determinado tiempo, lugar o civilización.



Si fuéramos a condensar estos valores y la misión basada de ellos en una sola frase, podría ser esta: la Organización de las Naciones Unidas nos llama a defender la dignidad intrínseca de todos los seres humanos para prevenir la guerra y construir una paz sostenible, resguardando los derechos fundamentales sociales y la justicia económica para todos, preservando el planeta que compartimos y, en caso de catástrofe natural o humana, actuemos con solidaridad para salvar a otros miembros de la familia humana que lo necesiten.

Estos son buenos valores. Están vivos en la Carta de 1945. También están vivos en la Declaración Universal de 1948. Dan lugar a una misión común, progresiva y audazmente dirigida al mejoramiento de la humanidad, independientemente de los vicios que la institución de las Naciones Unidas pudiera sufrir en cualquier momento determinado. La ONU, a pesar de todos sus defectos, es una institución que vale la pena defender.

Las Naciones Unidas tiene hoy 70 años. Y el mundo de hace 70 años era un lugar muy diferente a como lo es hoy. Surge la pregunta inevitable, por lo tanto, de si esta institución de posguerra llamada ONU sigue siendo “sirviendo a su propósito” y satisface las necesidades de la comunidad internacional en el siglo que se desarrolla ante nosotros. Si no es así, ¿qué se puede hacer en términos prácticos para actualizar su misión, estructura y recursos para afrontar los inmensos desafíos que tenemos por delante?

Este fue el tema de conversación entre el secretario general de la ONU, Ban Ki-moon, y el presidente del Instituto Internacional para la Paz, Terje Rød-Larsen, en el verano de 2014, cuando la Organización de las Naciones Unidas preparaba su 70º aniversario. Se decidió que el IPI convocaría una revisión independiente del sistema multilateral de la ONU. Su finalidad era hacer recomendaciones para que el próximo secretario general considerase al comienzo de su nuevo mandato, en enero de 2017, sobre el futuro del sistema. Y se me pidió que lo presidiera.

Así nació la Comisión Independiente sobre el Multilateralismo (ICM), que fue lanzada en septiembre de 2014 durante la semana de la Asamblea General de la ONU en Nueva York. Los términos de referencia de la ICM son claros:

- ¿Cuáles son los principales retos del siglo XXI para el orden global?
- ¿Sirve a su propósito el sistema multilateral de la ONU frente a estos desafíos?
- Si no es así, ¿qué cambios deben hacerse en cuanto a funciones, estructura y recursos de la ONU para llenar el déficit emergente en un gobierno global eficaz?

La ICM ha intentado ser lo más abierto, transparente y consultivo como sea posible en la realización de su labor. Dividió su trabajo en dieciséis áreas de trabajo funcionales de la ONU (detalladas en el Anexo 1) y congregó a expertos de la Secretaría, las misiones permanentes, la sociedad civil y el ámbito académico, así como aquellos con experiencia sobre el terreno, para una serie de reuniones independientes de políticas en cada una de estas áreas temáticas durante un período de dieciocho meses. La ICM adoptó este enfoque porque consideró que era mejor partir de la premisa de las funciones para las que la ONU fue creada, en lugar de lo que las instituciones de la ONU establecieron posteriormente. Se estimó que era necesario volver a los princi-

pios básicos de la ONU – qué es exactamente lo que se supone que debe estar haciendo, en lugar de aceptar los regímenes institucionales existentes tal como están. La forma siempre debe seguir a la función. No a la inversa.

Este documento es el informe del Presidente de la ICM. Refleja muy bien mis reflexiones personales sobre el futuro de las Naciones Unidas, instruidas en las numerosas conversaciones que he tenido el privilegio de tener con todas las personas que han trabajado para, o con, el sistema de las Naciones Unidas, tanto en las capitales como sobre el terreno. El informe del Presidente no está escrito en el estilo tradicional de la ONU, y procura evitar el “dialecto de la ONU” siempre que sea posible. Su finalidad es ser provocativo para estimular el debate, y por lo tanto esperemos que hagan una pequeña contribución a la sabiduría colectiva de nuestra gran familia de la ONU mientras buscamos juntos trazar el futuro de la institución.

El informe completo de la ICM será publicado a finales de septiembre de 2016. En él se resumirán las propuestas presentadas a la ICM a través de su proceso de consulta formal a lo largo de los dos últimos años. Será seguido por el lanzamiento en línea de cada uno de los dieciséis documentos de política detallada a fines de 2016. Estos informes están diseñados no sólo para el próximo secretario general de la ONU; también están destinados a los Estados miembros, tanto en las capitales como en sus misiones permanentes. También están destinados al gran público comprometido en responder a la pregunta de cómo podemos mantener nuestro frágil orden mundial para el futuro, dado el gran y turbulento cambio que actualmente enfrenta.

Ni el informe del presidente ni el informe completo que seguirá tienen carácter oficial en la ONU. Cualquier estatus que puedan obtener estos informes en el futuro será, con suerte, el resultado de la claridad de los análisis y la utilidad de las ideas que ellos presentan.

Toda la vida he sido un defensor de la ONU: como estudiante, diplomático, ministro de relaciones exteriores, primer ministro, y ahora como un ordinario ciudadano global. La ONU no siempre ha sido universalmente popular en mi país natal, Australia. Pero siempre he estado orgulloso de ser uno de sus principales defensores en el pequeño caos de nuestra política nacional. Por lo tanto, tengo el privilegio de poder hacer esta modesta contribución a la reflexión colectiva sobre el futuro de la institución. Creo profundamente que todos los hombres y mujeres de buena voluntad deben poner su corazón, mente y energía para trabajar de la mejor manera para sostener una fuerte, relevante y vital Organización de las Naciones Unidas. La ONU es un “bien público mundial” para todos nosotros y para nuestro futuro común en este frágil planeta que compartimos.

La ICM ha sido un enorme trabajo de equipo. Ha sido dirigido por el secretario general de la ICM, Hardeep Puri, y su adjunto, y posteriormente su sucesora, Bárbara Gibson. El equipo también ha incluido a: Els Debuf, Ariun Enkhsaikhan, Warren Hoge, Walter Kemp, Jimena Leiva Roesch, Adam Lupel, Youssef Mahmoud, Maximilian Meduna, Nadia Mughal, Thong Nguyen, Omar El Okdah, Andrea Ó Súilleabháin, Véronique Pepin-Hallé, Asteya Percaya, Anette Ringnes, Rodrigo Saad, Hillary Saviello, Jill Stoddard, Albert Trithart, y Margaret Williams. También me han ayudado mucho (todos en su tiempo libre): Daryl Morini, Oficial de Programa en la Asia Society Policy Institute (ASPI), de la que me siento orgulloso de ser presidente. La presidencia de ASPI es mi trabajo a tiempo completo en Nueva York. Este ejercicio, para la ICM, ha sido puramente un trabajo de amor. Agradezco profundamente los esfuerzos combinados de todos estos individuos, su gran profesionalismo, su entusiasmo ilimitado y, sobre todo, su capacidad de comprender mi sentido del humor australiano. Por ello, esta es por sí misma una proeza de la diplomacia cultural.

También me gustaría dar las gracias a los tres gobiernos patrocinadores por su apoyo financiero a las operaciones de la ICM: Canadá, Noruega y los Emiratos Árabes Unidos. Sin su apoyo, la ICM simplemente no hubiera existido.

Por supuesto, cualquier error fáctico o analítico contenido en este informe es, en última instancia, mi responsabilidad. Dado que nunca he trabajado efectivamente dentro del sistema de las Naciones Unidas, estoy seguro de que habrá un gran número de ellos. Humildemente quisiera pedir la indulgencia y el perdón del lector cuando estos salgan a la luz.

Pongo a consideración de la Comunidad Internacional este Informe de la Presidencia.

Kevin Rudd, *Presidencia, Comisión Independiente sobre el Multilateralismo*

Nueva York, 15 de agosto de 2016

Introducción

“Las Naciones Unidas no fueron creadas para llevarnos al cielo, sino para salvarnos del infierno”.

*Dag Hammarskjöld
Secretario General de la ONU (1953–1961)*

El argumento central de este informe es simple. En primer lugar, **la ONU es importante. De hecho, por ser parte integrante del orden de posguerra, importa mucho.** Tanto es así que, si llegara a fallar, fracasar, o simplemente desaparecer, esto socavaría aún más la estabilidad del orden mundial ya bastante frágil.

Nuestro actual orden enfrenta cada vez más nuevos y complicados retos. Hay importantes nuevas tensiones en la geopolítica global que no hemos visto en un cuarto de siglo, con un rápido deterioro en las relaciones EEUU-Rusia y EEUU-China, acompañado por una nueva estrategia de acercamiento entre Rusia y China. Ha habido incluso más profundas transformaciones en la geoeconomía mundial, donde China es ahora la segunda economía más grande del mundo, y pronto se convertirá en la más grande, desbancando a Estados Unidos después de más de 150 años de dominación económica global.

Más allá de estas clásicas consideraciones de “equilibrio de poder” entre los principales estados, también estamos presenciando el surgimiento de nuevos actores no estatales, principalmente, pero no exclusivamente, en la forma de yihadismo violento, que no acepta en absoluto el sistema basado en el estado y opera completamente fuera del endeble entramado del derecho internacional.

También somos testigos de otra ola de desafíos del orden actual a través de la aceleración de la dinámica de la globalización. Esto, a su vez, está generando nuevas demandas de un gobierno global más eficaz que pueda hacer frente a la “globalización de todo”. Al mismo tiempo, la globalización está generando nuevas y peligrosas contrafuerzas políticas, económicas y sociales — un potente cóctel de nacionalismo, proteccionismo y xenofobia — que están comenzando a amenazar el tejido del orden actual de maneras nuevas y a múltiples niveles.

Nos parece, por lo tanto, que se aproxima un

nuevo “punto de inflexión” mundial que se aparta de la cómoda suposición de las últimas décadas de que la dinámica de la mayor integración mundial era de alguna manera imparable. En un momento en el que asistimos a la aparición de nuevas fuerzas que amenazan con destrozar el mundo, las mismas instituciones que la comunidad internacional creó para unir al mundo a través de formas cooperativas de gobierno global deben ser más importante que nunca antes. Pero la verdad es que esas mismas instituciones jamás han sido más débiles que hoy.

En segundo lugar, después de setenta años, la ONU está tan “incorporada” en el orden internacional que apenas somos conscientes del constante papel estabilizador que desempeña en la configuración de los parámetros generales para la conducción de las relaciones internacionales. **Tendemos a dar por sentada la ONU.** La vemos como una parte del comfortable mobiliario. Algo fijo, dado por hecho. Pero la historia nos recuerda que nada es para siempre, y menos aún la durabilidad de las instituciones mundiales, cuya historia es reciente y cuyos antecedentes son tan tensos. La historia tampoco es necesariamente lineal; no estamos de alguna manera destinados a disfrutar cada vez más las formas “progresivas” de gobierno global. Como se señaló anteriormente, la “regresión” histórica es igualmente posible. Y si la propia ONU un día desaparece — o, más probable aún, simplemente se desliza hacia el abandono — sólo entonces seríamos plenamente conscientes del enorme agujero que esto dejaría en lo que quede del orden de posguerra. Sin la ONU, estaríamos a merced de las relaciones cada vez más frágiles entre estados, con escasas medidas para negociar o resolver las crisis que pudieran surgir. Para ese momento sería simplemente demasiado tarde lamentar la desaparición de la ONU.

En tercer lugar, aunque **la ONU hoy no es inservible, está en apuros.** Muchos temen que esté empezando a caer en la irrelevancia mientras los estados cada vez más “esquivan” a la Organización de las Naciones Unidas en las cuestiones más importantes que enfrenta la comunidad internacional, buscando soluciones sustantivas en otros lugares y viendo cada vez más a la ONU como una agradable idea diplomática. Muchos están preocupados de que la ONU, al igual que muchas de las antiguas instituciones, esté abrumada por los principales cambios sistémicos y los retos que

ahora afectan a la comunidad internacional en general. Este informe sostiene que la ONU tiene una estructura y cultura institucional del siglo XX que está luchando por adaptarse a las realidades del siglo XXI. Y si no logra hacerlo, la ONU se deslizará lentamente hacia el país de las sombras.

En cuarto lugar, el informe concluye que este no es necesariamente el caso. Se argumenta que la ONU es **capaz de redimensionarse por sí misma**. Todas las instituciones del siglo XXI deben hacerlo para sobrevivir al ritmo y la complejidad del cambio alrededor de ellas. No tiene sentido seguir soñando que la ONU podría ser reconstruida desde los cimientos. Pero podemos reconsiderar inteligentemente su estructura, funciones y asignación de recursos para equiparla mejor y hacer frente a los retos del futuro. Para ello:

1. Necesitamos una ONU cuya legitimidad y universalidad inherente sea reafirmada por un compromiso político formal a los principios fundamentales del multilateralismo por parte de los Estados miembros, destacando las ventajas críticas que el sistema multilateral ofrece a los estados individuales, en lugar de consolidar una visión emergente de que el sistema multilateral es simplemente una carga que deben asumir.
2. Necesitamos una ONU que integre estructuralmente sus agendas de paz y seguridad, desarrollo sostenible y derechos humanos como una continuidad estratégica, en lugar de dejarlas como silos institucionales independientes del pasado. Esto puede hacerse de tal manera que también maximice las posibilidades de un espacio operacional nítido para las labores humanitaria en caso de crisis, reconociendo también que ese espacio operacional jamás podrá ser garantizado sin ocuparse de las realidades de seguridad y desarrollo que lo rodean.
3. Necesitamos una ONU que ayude a construir puentes entre las grandes potencias, especialmente en un momento de crecientes tensiones entre ellas.
4. Necesitamos una ONU con una sólida capacidad de planificación de políticas, mirando varios años hacia el futuro y no sólo en las crisis del día de hoy.
5. Necesitamos una ONU que acepte una doctrina integral de prevención, en lugar de reacción, que se refleje directamente en la estructura de liderazgo, cultura y recursos de la organización.
6. Necesitamos sobre el terreno un equipo de la ONU que por fin resuelva el problema de sus rígidos silos institucionales avanzando cada vez más hacia la integración de equipos multidisciplinarios para abordar problemas específicos sobre el terreno.
7. Necesitamos una ONU impulsada por la medición de los resultados, no solo la elegancia de sus procesos.
8. Necesitamos una ONU donde las mujeres estén en el centro de la totalidad de sus programas, no sólo en algunos de ellos, para que su pleno potencial humano pueda ser concebido como una cuestión de justicia social, y porque no hacerlo socavará aún más la paz y seguridad, el desarrollo y los derechos humanos. También necesitamos una ONU donde la juventud del mundo haga oír su voz en el centro de las comisiones de la ONU, y no simplemente como una tardía ocurrencia paternalista, de tal manera que la juventud pueda ayudar a forjar un futuro de auténtica esperanza para los más de 3 mil millones de personas menores de veinticinco años.
9. Necesitamos una ONU que sea relevante para las nuevas agendas de políticas globales críticas, de futuro y no sólo del pasado, incluyendo combatir eficazmente el terrorismo y el extremismo violento, mejorar la seguridad cibernética, limitar la autonomía de los sistemas de armas letales, ocupándose de la deficiente aplicación del derecho internacional humanitario para las guerras del futuro, y el desarrollo de un enfoque integral de los confines planetarios más allá del cambio climático, en particular para nuestros océanos.
10. Necesitamos una ONU que pueda, de manera eficiente, eficaz y flexible, actuar dentro de la realidad impuesta por las limitaciones presupuestarias actuales, en lugar de simplemente esperar que los cielos se abran mágicamente un día, porque no lo harán.

Finalmente, el informe sostiene que **no existe tal cosa como la reforma “excepcional”**. Para que la ONU pueda tener un futuro sólido en la obtención de resultados que sean directamente aplicables a los retos de la comunidad internacional, debemos participar activamente en un proceso de continua reinención de la institución. Hay un argumento de que las instituciones de relaciones internacionales inherentemente tienden hacia la entropía — que, cuando se forman las instituciones, los procesos de deterioro a largo plazo comienzan a establecerse. Si este argumento es válido, como temo que sea, el único antídoto sería tener un programa de permanente e intencional reinención activa — para recordarle a la institución su núcleo y continuar, para actualizar los valores de su cultura institucional y, en caso necesario, reprogramar algunas de sus funciones. Todo esto es para garantizar que la ONU responde eficazmente a los retos de la política real de nuestro tiempo, en lugar de reproducir mecánicamente las respuestas del pasado, y de esa manera mantener su relevancia para el futuro.

El informe se titula *ONU 2030: Reconstrucción del Orden en un Mundo Fragmentado*. Algunos podrían argumentar que la noción de “orden” es en sí misma una ilusión intelectual. No estoy de acuerdo, aunque sólo sea porque aquellos de nosotros que tenemos interés en la historia de las relaciones internacionales tenemos alguna idea de lo que realmente es el caos. Por lo tanto, la idea de “reconstrucción” no es una fantasía. Las fuerzas del desorden están allí para que todos las vean. El desafío es el de la claridad conceptual, la capacidad institucional y la voluntad política.

La línea de tiempo de 2030 ha sido elegida deliberadamente. La ONU acaba de alcanzar nuevos acuerdos innovadores que tienen al 2030 como su marco temporal: en primer lugar, la Agenda 2030 y la ejecución de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y, en segundo lugar, el Acuerdo de París sobre el cambio climático y el periodo de compromiso post-Kioto contenido en él, que también llega al 2030. En este informe se afirma a continuación que estas dos nuevas e importantes misiones de las Naciones Unidas también deben ser acompañadas por una tercera: una nueva agenda de paz y seguridad sostenibles, con una nueva doctrina sustantiva de prevención en su corazón, que podría ser desarrollada en los

próximos años y también tienen el 2030 como su marco temporal.

Con o sin ella, estos nuevos y ambiciosos programas de cambio global positivamente nos llevan a la pregunta de si la ONU, como institución en sí misma, es lo suficientemente “adecuada al propósito” de poner en práctica estos programas durante los próximos quince años. Y si no es así, ¿qué es lo que debe cambiar en la estructura, las funciones y los recursos necesarios en la ONU para hacer realidad estas agendas de políticas profundamente transformadoras? Además, el 2030 no está tan lejos en el tiempo como para ser inútil. Está lo suficientemente cerca para ser real, dejando tiempo suficiente para la planificación, puesta en práctica y evaluación.

He escrito este informe como alguien que toda su vida se ha dedicado a la misión histórica de las Naciones Unidas, tal como se expresa en los altos ideales de la carta. El informe es consciente tanto de los éxitos como de los fracasos de la ONU durante los últimos 70 años. Respeta profundamente las reformas de los anteriores secretarios generales, en particular las del actual secretario general, que serán detalladas en el informe final. Este informe se basa abiertamente en el trabajo de otros, en lugar de tratar de reinventar la rueda. Todos reconocemos que la ONU es una bestia difícil de cambiar. Pero todos los amigos de la ONU también son impulsados por una profunda preocupación por su futuro, tanto así que muchos de nosotros de nosotros cuestionamos si este “Parlamento del Hombre”, como fue llamado por sus fundadores, sobrevivirá como una institución eficaz y en funcionamiento para celebrar su centenario en 2045.

Cuando los pueblos del mundo ven crecer el desacuerdo entre las grandes potencias, el resurgimiento de viejas tensiones interestatales y conflictos, los terroristas en sus calles, el caos en sus mercados, y los puestos de trabajo desapareciendo sin que nada los sustituya, están preguntándose cada vez más: “¿Hay alguien más en control?” Esta no es una pregunta irrazonable. En otras palabras, ¿estamos empezando a ver el comienzo de una crisis más profunda en los cimientos del propio orden global de posguerra de la ONU?

Este informe está, por tanto, animado por una pregunta central: ¿Qué se puede hacer? ¿Cómo



Ceremonia de Clausura de la Conferencia de la ONU sobre el Cambio Climático, París, 12 de diciembre de 2015. Foto de la ONU.

podemos insuflar nueva vida a esta antigua institución, de modo tal que pueda desempeñar su papel central de preservar un orden mundial pacífico y justo? Y ¿podemos empezar a imaginarnos una ONU para el siglo XXI, que responda a una demanda creciente de un gobierno global efectivo en una edad de constante disminución del suministros y cuando el “déficit” de gobierno parece, de hecho, estar aumentando? Estas son las preguntas que conforman las recomendaciones presentadas en este informe.

Soy muy optimista sobre el futuro de la ONU. Aunque los problemas son reales, no debemos sucumbir al pesimismo de moda, o a un tipo de “indefensión aprendida” por parte de la comunidad multilateral, que un cambio sustantivo es sencillamente demasiado difícil. La verdad es que las respuestas realmente están a nuestro alcance, sólo si podemos desplegar la voluntad política colectiva para hacer cambiar las cosas.

¿Acaso la ONU todavía importa?

“El proyecto común e instrumento universal de la gran mayoría de la raza humana es la Organización de las Naciones Unidas. Un uso paciente, constructivo y a largo plazo de su potencial puede brindar paz verdadera y segura al mundo”.

Trygve Lie

Secretario General de la ONU (1946–1952)

La respuesta a esta pregunta — ¿la ONU todavía importa? — es inequívocamente sí. Esto es debido a que el futuro de la ONU es, en gran parte, una pregunta acerca del futuro del orden global. La Organización de las Naciones Unidas no puede ser concebida como la totalidad del orden global. Pero sí que existe en el centro de esta.

LA ONU AÚN ES LA PIEDRA ANGULAR DEL ORDEN MUNDIAL DE POSTGUERRA

La ONU importa porque es la piedra fundamental del orden global. El orden geopolítico global actual está formado principalmente por tres partes:

- Primero, las relaciones geopolíticas entre los grandes poderes, así como las relaciones diplomáticas, militares y aliadas que se han desarrollado entre los grandes poderes y otros estados;
- Segundo, las relaciones horizontales entre todos los estados, independientemente de si están alineados con algún gran poder o no, incluyendo aquellos que han elegido consistentemente mantenerse neutrales o no alineados; y
- Tercero, las instituciones globales y regionales que utilizan medios multilaterales para administrar las diferencias y maximizar la

cooperación pacífica entre los estados, basados en el principio de soberanía igualitaria de todos los estados.

Este último principio es particularmente importante para poderes pequeños y medianos en el sistema internacional, los cuales históricamente se han convertido en bajas de las políticas de los grandes poderes que salen mal. Y es aquí donde la ONU juega el rol central.

No hay una relación pulcra y simétrica entre las variadas partes del orden global. Variaciones del concepto de “balance de poder” usualmente guían el primero y, a una extensión más limitada, el segundo elemento de la lista previa. La función del tercer elemento — teniendo en cuenta la espectacular falla en garantizar una estabilidad estratégica de los balances de poder en el pasado — es la de arbitrar, o al menos mitigar, las colisiones que periódicamente surgen en el ejercicio de la política por parte de grandes poderes.

Estos diferentes elementos del orden actual también son el producto de diferentes (y algunos dirían conflictivos) conceptos de la conducta natural de los estados. En un extremo está el “realismo” profundo de “estado-nación contra estado-nación”, basado en intereses nacionales irreconciliables, ausencia de confianza y los siempre presentes “dilemas de seguridad”. En contraste con esta visión casi Clausewitziana de las relaciones entre estados, existe lo que usualmente es descrito, y a veces ridiculizado, como el alto idealismo del institucionalismo neoliberal, con sus premisas en conceptos como seguridad común, intereses compartidos y cooperación internacional. Nuestro orden global actual es una descuidada amalgama de ambos.

Aun así, en las crecientes políticas “posmodernas” del siglo XXI, usualmente se olvida que el “orden” en las relaciones internacionales permanece como algo fundamental. Parece que hemos olvidado cómo es el “desorden”, incluso aunque hayamos visto el horror de esto en exhibición hace menos tiempo del que dura una vida. Los grandes poderes en 1945, tomando en cuenta las fallas del acuerdo post-1919, deliberadamente ubicaron el sistema multilateral de la ONU, así como las Instituciones Bretton Woods, como el centro del nuevo orden global. Para mejor o peor, el sistema multilateral es la maquinaria colectiva a la que los Estados miembros accedieron en San

Francisco y que todos los Estados miembros posteriores han suscrito desde aquel entonces. También es importante notar que el rol de la ONU dentro del orden actual no se refiere exclusivamente al orden geopolítico. La ONU también tiene un rol en lo que podemos llamar el orden geoeconómico, el orden global humanitario, y el emergente orden global del ambiente. Y cada uno de estos “ordenes” continúa siendo inherentemente frágil, golpeado por el conflictivo nacionalismo y el mercantilismo actual.

Si se deja que el sistema multilateral con base en la ONU, la piedra angular del orden de post-guerra, simplemente se desvanezca, habría múltiples y, para la gran mayoría, imprevistas consecuencias. Nuevas realidades son creadas súbitamente cuando las antiguas empiezan a desvanecerse o son rápidamente extinguidas. Vemos esto en tiempos recientes en relación con el debate sobre el futuro de la Unión Europea. En muchos aspectos, la comunidad internacional del siglo XXI ya no parece ser consciente del apoyo internacional legal e institucional de aquello a lo que ahora nos referimos ágilmente como “el orden post-guerra”. Parece que este orden simplemente se ha “incorporado”. Pero para permitir que esta piedra angular se desmorone gradualmente tendría que desestabilizarse inherentemente la estructura general sobre la cual descansa. La efectiva (sino formal) desaparición de la ONU crearía, como mínimo, un vacío en el sistema de relaciones internacionales. Y la historia nos enseña que los vacíos políticos e institucionales no pueden permanecer así por mucho tiempo antes de que sean llenados con algo más. La comunidad internacional necesita ocuparse cuidadosamente de los cimientos del orden actual, particularmente con las difíciles circunstancias en las cuales fueron logrados después de la implosión del orden previo a 1939.

Además es importante recalcar que el orden en las relaciones internacionales no es autogenerado de forma natural. Y mucho menos se perpetúa por sí mismo. A lo largo de medio milenio ha habido cuatro esfuerzos mayores en Europa para crear orden después de periodos de matanza sostenida: en 1648, 1815, 1919 y en 1945. Los primeros tres de estos “ordenes” tuvieron, como mucho, éxitos parciales. El jurado aún está evaluando el cuarto. La historia nos enseña a seguir invirtiendo en el futuro. Esto aplica particularmente para una

institución como las Naciones Unidas, quien en su acta constitutiva no asume el subyacente poder de ningún monopolio para sostenerse a lo largo del tiempo. Esto se posiciona como contraste a la mayoría de los órdenes previos, que han sido la creación de un gran poder individual (p.ej.: Roma) o un balance de poder entre varios grandes poderes (p.ej.: el Concierto Europeo).

Aún más, la historia nos enseña que el orden en las relaciones internacionales es la excepción en vez de la regla. Desde el surgimiento de la nación-estado moderna, ambos antes y después de la Paz de Westfalia en 1648, el desorden ha sido la característica dominante de las relaciones entre estados. Cualquiera que asuma que, en el siglo XXI, hemos visto “el final de la historia”, está simplemente equivocado. No solo está mal guiado para asumir la inevitable marcha de avance del capitalismo liberal-democrático dentro de los estados. Es igualmente erróneo asumir que la globalización neoliberal nos llevará, por definición, hacia un periodo permanente de relaciones pacíficas entre los estados, viendo finalmente desvanecerse las fronteras entre éstos en respuesta a una realidad comercial subyacente, unificadora, casi mística. Esto es el triunfo de la esperanza sobre la razón.

Finalmente existe un concepto relacionado con las relaciones internacionales que sostiene que la tendencia natural de cualquier sistema entre estados tiende hacia la entropía¹. Bajo este

argumento, cualquier orden internacional, una vez establecido, es inmediatamente sujeto al proceso natural de declive y descomposición, hasta que finalmente resulta en un regreso al desorden. Si este análisis se mantiene como verdadero, refuerza el argumento principal de los teóricos y prácticos por igual que preservan el sistema actual de la ONU, el multilateralismo va a requerir más y más esfuerzos conscientes con el tiempo. Echarse atrás no es una opción. Incluso lo es menos una postura de abandonarla.

El sistema multilateral de la ONU permanece como la piedra angular de un sistema de orden global multidimensional en el siglo XXI. Es crucial para todos nosotros que haya normas, reglas y expectativas predecibles, comparables y, dentro de lo posible, reforzadas, para todos los estados, grandes y pequeños, para administrar sus relaciones con los demás. Esto no significa que las normas, reglas y expectativas estén congeladas en el tiempo. Ellas pueden, por supuesto, evolucionar. Pero la llave para la continua estabilidad del orden es que cuando ocurran los cambios sean comunes y, de preferencia, apoyados por todas las instituciones del multilateralismo.

Por supuesto, una de las principales fallas de un orden tan multilateral es la falta de mecanismos de refuerzo universal para aquellos que violan sus principios. Con una mediación multilateral ausente, los grandes poderes tienen tendencia a



La primera cumbre del Consejo de Seguridad de la ONU, Nueva York, Enero 31, 1992. ONU Foto/John Isaac.

“administrar” la conducta de otros grandes poderes, además de la conducta de sus aliados militares y diplomáticos con la amenaza activa de las represalias o la disuasión. Por definición, el sistema multilateral es de una naturaleza diferente. Por ejemplo, es usualmente difícil llegar a un acuerdo acerca de que si un estado particular ha violado los principios del orden (en el caso de la ONU, las provisiones de su acta constitutiva): e incluso cuando el consenso es logrado, existe el desacuerdo en las formas de reforzamiento disponibles dentro de la misma acta.

También existe un argumento más amplio en apoyo al cumplimiento de los estados con normas multilaterales alzándose a partir de la “disuasión moral” de la misma ley internacional. Pero mientras esto tiene un efecto innegable en términos de las preocupaciones legítimas de la mayoría de los estados acerca de su reputación, la disuasión moral en sí no constituye, en ningún sentido, un mecanismo de reforzamiento capaz de mantener la integridad general del orden. Es, entonces, una importante adición al orden actual, pero no es de ninguna forma su cuarto de máquinas.

A pesar de las deficiencias en el refuerzo, el sistema multilateral de la ONU constituye esa parte del orden global actual que aplica el mejor freno potencial contra el incremento de las tensiones que se alzan entre los grandes poderes, entre grandes poderes y otros estados, y entre estados más pequeños. Estas seguirán surgiendo de los inevitables desacuerdos que ocurren sobre las fronteras territoriales, marítimas, disputas, “guerras de comercio”, u otros conflictos de interés nacional. De manera importante, el mantener este efecto “civilizador” del sistema multilateral de la ONU en los elementos realistas, nacionalistas o mercantiles que aún encuentran expresión dentro del orden actual, requerirá un esfuerzo activo y continuo por parte de los Estados miembros para reforzar la autoridad de las instituciones multilaterales.

El futuro de la ONU, entonces, requerirá inversiones en curso enfocadas en la integridad y en la energía del sistema general como un “bien público” global en su propio derecho. Esto no se logrará a través de expresiones ocasionales de apoyo pasivo. Si queremos que la ONU sobreviva como un sistema efectivo en vez de simbólico, componente del orden global, sus Estados miembros, como accionistas iguales en el sistema

como un todo, deben trabajar activamente para hacer que esto suceda.

EL PRINCIPIO DEL MULTILATERALISMO IMPORTA EN SÍ MISMO

Como se ha hecho notar más arriba, el principio del multilateralismo es importante debido a que milita en contra del unilateralismo, bilateralismo predador, o una visión Darwiniana de las relaciones internacionales basada en la “prevalencia del más adaptable”. Hemos visto algunos de estos principios trabajando demasiadas veces antes en la historia de las relaciones internacionales.

Si nuestro objetivo en común es un orden global justo y pacífico, hay algunos principios vivos en el concepto mismo de multilateralismo que vale la pena mantener para el futuro. Estos son:

1. **Legitimidad:** Una insaciable legitimidad surge de la decisión común de todos los estados, basada en el principio de igualdad de todos los estados soberanos. Hay algo inherentemente poderoso cuando la comunidad internacional habla con una sola voz. Esto no puede ser replicado por otros arreglos plurilaterales, donde preguntas acerca de la legitimidad global surgirán inevitablemente.
2. **Universalidad:** Este es otro lado de la moneda de la legitimidad. Cuando una institución, ya sea plurilateral o regional deba hablar con autoridad dentro de sus dominios políticos o geográficos, no pueden hablar universalmente en nombre de la comunidad de estados entera. En el orden global actual, sólo el sistema multilateral de la ONU puede hacerlo sin que alguien se oponga.
3. **Autoridad para establecer normas:** Dados los derechos únicos de la legitimidad y universalidad al sistema multilateral de la ONU, también tiene una autoridad única para determinar normas globales. “Normas” es un término utilizado libremente en el discurso de las relaciones internacionales. Pero el fondo es que, propiamente definidas, las normas son el constructo de la ley pactada, resoluciones de la ONU, acuerdos multilaterales y las prácticas y protocolos que han permanecido por mucho tiempo asociados con estos procesos. Las

- normas deben entonces ser capaces de ser rastreadas hasta uno de estos instrumentos primarios multilaterales.
4. **Poder de convocatoria:** Sin importar sus deficiencias percibidas, la ONU posee una legitimidad única en su habilidad para convocar a los Estados miembros, a través de mecanismos formales o informales, para lidiar con un desafío particular para la comunidad internacional. Este poder de convocatoria, que proviene de sus derechos únicos de legitimidad, universalidad y de las normas subyacentes del sistema, puede argumentarse que es una de las mayores fuerzas de la ONU. No hay otra institución global que tenga semejante autoridad innegable para convocar, particularmente en el dominio de preservar la paz y seguridad internacional.
 5. **El poder para iniciar:** El sistema multilateral de la ONU no solamente tiene el poder de convocar a miembros de estado en respuesta a un desafío particular, sino que el acta de la ONU explícitamente confía también a la Secretaría General de la misma el poder de llevar iniciativas al Consejo de Seguridad de la ONU en términos del artículo 99. La acción multilateral, por supuesto, será usualmente iniciada por Estados miembros a través de los foros de la ONU más disponibles para ellos. Pero el poder de la Secretaría General para tomar iniciativas es igualmente claro en el acta.
 6. **El poder para realizar acciones de seguridad colectiva:** Una vez más, construido sobre su inherente legitimidad, universalidad y capacidad para establecer normas internacionales, el sistema multilateral de la ONU, en los capítulos 6, 7 y 8 del acta, tiene la capacidad de realizar acciones en relación a Estados miembros en un rango de mecanismos autorizados. Estos incluyen mediación, sanción, acciones militares colectivas, mantenimiento de la paz y el establecimiento de comunicación con organizaciones regionales relevantes para lidiar con el problema a mano.
 7. **El poder para llevar programas económicos y sociales:** El capítulo 9 del Acta de la ONU también empodera a ésta, a través del Consejo Económico y Social (ECOSOC, por sus siglas

en inglés), para informes de comisión, hacer recomendaciones y establecer comisiones para llevar programas económicos y sociales relevantes para la comunidad internacional para el mejoramiento de la familia humana. Es importante notar que, bajo los términos originales del acta, la ONU también está autorizada para trabajar con organizaciones no gubernamentales (ONG por sus siglas en inglés) para llevar dichos programas. Estas provisiones han empoderado a la ONU para establecer una amplia variedad de agencias, fundaciones y programas para mejorar el bienestar de las personas del mundo. Setenta años después, estos poderes han evolucionado en una agenda de desarrollo sostenible extensa (la Agenda 2030) que refleja por sí misma los esfuerzos del sistema de la ONU para evolucionar de manera flexible para enfrentar los desafíos de nuestro tiempo.

La habilidad única del sistema para convocar Estados miembros, tomar la iniciativa, promulgar decisiones y llevar programas finalmente deriva de la inherente legitimidad de la naturaleza multilateral de esta institución. Al defender el futuro de la ONU, es crítico para la comunidad internacional darse cuenta de que esta legitimidad no puede ser replicada por otras instituciones, mucho menos a través de acciones unilaterales de cualquier Estado miembro. Esta fuerza inherente del sistema multilateral de la ONU debe ser preservada a cualquier costo.

Este informe utiliza de manera rutinaria el término “sistema multilateral de la ONU”. Por supuesto, la ONU es la principal institución con tal sistema. Pero no es la única institución. El Fondo Monetario Internacional (con 189 Estados miembros), el Banco Mundial (189 Estados miembros), la Organización Mundial de Comercio (164 Estados miembros) son todas instituciones multilaterales en un sentido integral. Todas estas instituciones contribuyen a formar y mantener el multilateralismo global. Como la ONU, sin embargo, todas están bajo presión por razones no muy diferentes a las que se enfrenta la ONU misma. Por ejemplo, el establecimiento del G20 en el 2008 en muchos aspectos corta de través del mandato multilateral acordado al Fondo Monetario Internacional en 1944, aunque la cumbre del G20 incluye representación de las

cabezas de las cuatro instituciones multilaterales, así como también de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo.

Sin importar los problemas de coordinación de políticas con las instituciones más allá de la familia multilateral, el desafío fundamental de las cuatro instituciones es maximizar las políticas de colaboración entre ellas. Dada la relevancia crítica de las agendas económicas, financieras y de comercio globales para el futuro de la paz y seguridad global, la necesidad de esas colaboraciones se ha vuelto aún más crucial. Esto está subrayado todavía más por la reciente adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, donde la colaboración íntima entre la ONU y el Banco Mundial en particular será requerida si se quiere tener alguna esperanza real de que estos objetivos sean implementadas.

El multilateralismo también tiene que competir tanto con los desafíos como con las oportunidades que se presentan por la proliferación de instituciones regionales. Estas incluyen ahora a la Unión Europea (UE), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Unión Africana (UA), la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN por sus siglas en inglés), la Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional (SAARC por sus siglas en inglés), el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), la Liga Árabe, la Comunidad de Caribe (CARICOM), y el Foro de las Islas del Pacífico. Es importante destacar que el único continente sin una institución regional unificada cubriendo las materias de seguridad, economía y sociales es Asia. Una vez más, el desafío crítico del sistema multilateral es garantizar que hay protocolos funcionales y relaciones institucionales entre la ONU y estas variadas instituciones regionales. Estas instituciones deben verse a sí mismas en relaciones simbióticas, en vez de conflictivas, entre ellas — como “multiplicadores de fuerza” unas de otras, en vez de competidores en un “juego de ganar-perder”.

Para completar esta imagen compleja del ambiente multidepositario en el cual se requiere que la ONU opere ahora, también debemos considerar de nuevo el impacto de la sociedad civil internacional, uniones de comercio y del sector privado. En 1945 había muy pocas ONGs. Hoy hay

10 millones a nivel global², de las cuales 4.507 tienen un estado consultivo en ECOSOC³. Mientras que puede que estas no operen en todos los estados, y tampoco representan en ningún sentido los intereses de los Estados miembros en sí mismos, se han vuelto jugadores significativos en el rango completo de debates de políticas multilaterales y en la tarea de crear y llevar programas económicos, sociales y humanitarios a la comunidad. También han obtenido estatus de observadores en las instituciones multilaterales.

Una prioridad principal futura para la ONU es desarrollar protocolos efectivos para establecer un contacto con este vasto catálogo de ONGs, colaborando con ellas para resolver problemas, especialmente cuando ellas, en vez de las agencias de la ONU, toman el liderato para llevar programas a la comunidad. Al mismo tiempo, los Estados miembros deben mantenerse centrales como las piedras angulares del orden formal multilateral. Hacerlo de otra manera es invitar al caos internacional, ya que las instituciones que no representan estados están aclamando nuevas formas de legitimarse sobre aquellas de los estados. Aún con todas sus fallas, un sistema funcional entre estados sigue siendo muchísimo más preferible a un sistema laxo de “geometrías variables” completamente desconectado del sistema de estados.

Por lo tanto, mientras el sistema multilateral de la ONU tiene fortalezas únicas, comparte el espacio de la política multilateral con todo un rango de otras instituciones. Es importante que los Estados miembros de la ONU tengan un concepto claro de su realidad. Si damos una mirada panorámica al sistema actual, incluiría lo siguiente:

- Las acciones individuales de las naciones-estado mismas, ya sea dentro o fuera de sus fronteras;
- Las treinta y tres fundaciones, programas, agencias especializadas y entidades relacionadas que forman el sistema de la ONU;
- Instituciones plurilaterales como el G7 y el G20;
- La vasta variedad de instituciones gubernamentales regionales y subregionales; y
- La sociedad civil internacional, uniones de comercio y el sector privado.

Este es el terreno político en el cual la ONU debe operar. Para hablar y actuar con una voz, la ONU

debe coordinar sus propias operaciones en la mayor medida posible a lo largo de sus treinta y dos diferentes fundaciones, programas y agencias especializadas, para que así todas remen en la misma dirección estratégica. La ONU también necesita tener protocolos de cooperación completamente desarrollados con las otras principales instituciones intergubernamentales globales, así como con las ONGs internacionales. Este es un desafío clave que enfrentamos: desarrollar un “nuevo multilateralismo”, aún anclado a la legitimidad de la ONU, pero que también coopera completamente con muchos otros jugadores — gubernamentales y no gubernamentales — en este mundo multidepositario en evolución.

Reconocer esta complejidad también es importante por otra razón: es irracional esperar que la Organización de las Naciones Unidas haga todo. Existe en el discurso de las relaciones internacionales el peligro de que la ONU, en virtud de su nombre, es capaz de resolver todos y cada uno de los problemas, ya sea entre o dentro de las naciones. Simplemente este no es el caso. Esto pasa por alto los requerimientos fundamentales de cada Estado miembro de honrar sus propias obligaciones bajo el acta de la ONU, en sus relaciones domésticas e internacionales. También ignora el hecho de que el espacio político global ya está atiborrado por una multiplicidad de actores gubernamentales y no gubernamentales. También hay limitaciones demostrables en los recursos

financieros y físicos de la ONU.

Esto pone el acento en priorizar qué es lo que realmente hace el sistema multilateral de la ONU. Dentro del sistema multilateral, su rol para establecer normas es único. También lo es su poder de convocatoria, su poder para tomar iniciativas, y su poder para tomar decisiones colectivas en pro de la comunidad internacional. Pero el llevar la vasta variedad de programas económicos, sociales y ambientales a través de la comunidad internacional es ahora, hoy en día, una responsabilidad compartida por muchos jugadores. Como ya se ha hecho notar antes, uno de los principales desafíos futuros para la ONU es acordar patrones flexibles de entrega que abarque a las instituciones de la ONU, las regionales, las ONGs internacionales y el sector privado, mientras mantiene la integridad de sistemas multilaterales basados en estados. Esto es esencial si la ONU quiere llevar el mejor resultado posible para la gente a la que sirve.

NO HAY SUSTITUTO

Una razón más por la cual la ONU importa es que, a pesar de sus más aguerridos críticos, la ONU no puede ser fácilmente reemplazada. Eso nos recuerda la observación que hizo Winston Churchill acerca de las limitaciones de la democracia: “Se ha dicho que la democracia es la peor forma de gobierno exceptuando todas las otras formas que se han intentado de vez en



El Presidente de la Asamblea General Mogens Lykketoft cierra el debate general de la septuagésima sesión, Nueva York, 3 de octubre de 2015. ONU Foto/Cia Pak.

cuando”⁴. Podríamos hacer observaciones similares acerca de la ONU: es el peor sistema de gobierno internacional, exceptuando a todos los demás.

Sólo ha habido un intento previo serio para construir una institución global de gobierno; no obstante, fue un arreglo que excluía a la mayoría de las naciones, que en ese tiempo permanecían colonizadas por el Oeste: la Sociedad de las Naciones, de poca duración. La Sociedad fue dañada desde el comienzo por la negativa de los Estados Unidos de América en unirse. Tuvo algo de éxito durante la década de 1920. Pero al haber repetidos actos de agresión entre estados durante el curso de la década de 1930, la Sociedad falló el test crítico de su tiempo. En una de las más grandes ironías de la historia de las instituciones internacionales, la Sociedad, con una disminuida lista de miembros y una reputación destruida, continuó sus reuniones durante la segunda guerra mundial, en Ginebra. De hecho, el “Palais des Nations”, el hogar físico de la Sociedad, fue abierto oficialmente durante el clímax de la crisis de Munich en 1938. La Sociedad continuó funcionando formalmente, como apenas un cascarón vacío, mientras que Europa y el mundo se deshacía: una saludable historia acerca de los peligros de la irrelevancia institucional para el futuro.

La fallida historia de la Sociedad, sin embargo, nos recuerda que los nuevos acuerdos institucionales llegan a existir invariablemente como resultado de una crisis internacional. Este fue el caso en 1919, y una vez más en 1945. La convulsión de la guerra mundial, en ambos casos, creó brevemente las circunstancias que permitieron a los líderes globales un espacio político temporal para forjar acuerdos de largo alcance para el futuro, aunque en ambos casos estos acuerdos fueron hechos entre los ganadores y con escasa consideración para los derrotados. En nuestras circunstancias globales, mientras nos enfrentamos con crisis internacionales a múltiples niveles y a través de múltiples teatros, afortunadamente no hemos llegado a un punto de inflexión equiparable con los que se alcanzaron en 1919 o en 1945. Incluso con los eventos de 1991, al final de la Guerra Fría, no hubo ningún esfuerzo serio por reformar las instituciones de gobierno global posteriores a 1945. La verdad entonces es que la oportunidad geopolítica de reconstruir radicalmente el orden global, asumiendo que tal orden pudiera siquiera

ser conceptualizado, mucho menos acordado, no existe. Deberíamos estar agradecidos de que las circunstancias extremas que enfrentamos dos veces en la primera mitad del siglo pasado no sean nuestras perspectivas actuales.

Hasta ahora, nuestras crisis de gobierno global no han sido de suficiente gravedad como para causar que la comunidad internacional reconstruya fundamentalmente las instituciones que actualmente compartimos, incluyendo la ONU. En ausencia de otra conflagración global, o una crisis global que involucre a todos de manera igualitaria, necesitamos convocar la voluntad política necesaria para revivir las instituciones internacionales que tenemos. Para decirlo de manera simple, la idea de construir una institución política global para reemplazar a la ONU es absurda por varias razones:

- Sería imposible renegociar el Acta Constitutiva de la ONU en las circunstancias geopolíticas actuales.
- Es muy poco probable que los Estados miembros contribuyan con los recursos necesarios para construir una nueva institución desde los cimientos.
- La disolución de la ONU tendría un impacto caótico para la continuación de las operaciones de las treinta y tres fundaciones, programas, agencias especializadas y entidades relacionadas ya existentes de la ONU, la mayoría de las cuales no podría aguantar la interrupción de una institución tan fundamental. Esto eventualmente socavaría la continuación de la provisión de servicios críticos a personas necesitadas en todo el mundo.
- También sería difícil sostener el cuerpo existente del derecho internacional en largo plazo si la ONU ya no estuviera, dado que la ONU sigue siendo el generador y el depositario de las leyes, reglas y normas que compartimos hoy y que alberga muchos foros institucionales velan por el respeto de las mismas. Sobre todo existe un grave riesgo que mucho de esto simplemente colapse. Y sería imposible, por ejemplo, conseguir de nuevo el consenso necesario para renegociar las tres convenciones subyacentes de los derechos humanos, en particular la Declaración Universal de 1948.

- Incluso sería imposible alcanzar un nuevo acuerdo acerca de dónde sería establecida físicamente una nueva institución global que reemplace a la ONU.

Este informe concluye, por lo tanto, que la única aproximación con sentido común hacia el futuro del gobierno global es hacer lo mejor con las instituciones que ya tenemos. Pensar de otra manera es construir castillos en el aire, persiguiendo un orden perfecto que nunca podría existir. Nunca debemos sucumbir a la tentación intelectual de permitir que lo perfecto sea obstáculo en el camino de lo bueno. Nuestra tarea es hacer que la infraestructura internacional existente sea tan funcional y efectiva como sea posible, dada la vasta diversidad de desafíos que enfrentaremos en el futuro. Esa tarea, por sí misma, constituye un trabajo formidable.

¿La ONU está realmente en problemas?

“Ellas [las instituciones de la ONU] son nuestras herramientas. Nosotros las formamos. Nosotros las usamos. Es nuestra responsabilidad remediar cualquier defecto que pueda haber en ellas”.

*Dag Hammarskjöld
Secretario General de la ONU (1953–1961)*

En la comunidad internacional hay quienes van a disputar una premisa central de este informe: la ONU está en serios problemas. Es importante que tomemos en serio estas aseveraciones. Si no tiene caso responder, y en cambio tenemos una ONU que todavía será capaz de “salir del paso” cómodamente en las próximas décadas, entonces no tiene mucho sentido seguir leyendo. ¿Cómo, por lo tanto, podemos hacer un juicio creíble en lugar de alguna declaración radical diciendo que la ONU ahora se enfrenta a grandes desafíos que amenazan su viabilidad a largo plazo?

REGISTRO DE RESULTADOS DE LA ONU

La ONU tiene un sólido historial de logros. Estos incluyen:

1. **Ayudar a evitar otra guerra mundial:** La ONU ha ayudado a prevenir otra guerra

mundial, a pesar de las predicciones generalizadas en 1945 que expresaban que era inevitable. Sería erróneo sostener que la ONU ha sido el único factor causal. Pero la institución, sus mecanismos de deliberación y las disposiciones normativas de la Carta de la ONU sin duda han ayudado.

2. **Acumular un cuerpo de normas jurídicas internacionales:** La ONU ha acumulado un considerable, si no completo, cuerpo de derecho internacional, reglas y normas que los Estados miembros han adoptado en los últimos setenta años. Más de 560 tratados internacionales han entrado en vigor desde 1945, cubriendo temas que van desde las telecomunicaciones hasta el terrorismo⁵. Esto contrasta fuertemente con el registro de la Sociedad de las Naciones, que en 1939 había pactado 33 tratados⁶. La crítica inevitable, como se ha señalado anteriormente en este informe, es que gran parte del derecho internacional, aparte de los poderes coercitivos de los que dispone el Consejo de Seguridad, carece de mecanismos de aplicación eficaces. Sin embargo, el impacto normativo de los tratados y otros instrumentos jurídicos internacionales es significativo. Si este cuerpo acumulativo de derecho internacional y las normas establecidas en él no existieran, el mundo de hoy sería un lugar infinitamente más problemático y brutal de lo que ya es, y esto es a pesar de las repetidas violaciones del derecho internacional que se siguen produciendo.
3. **Poner en marcha un sistema de mecanismos internacionales de solución de conflictos:** El sistema multilateral basado en la ONU también ha visto la evolución de una serie de mecanismos judiciales y arbitrales importantes para resolver conflictos legales internacionales. La Corte Internacional de Justicia (CIJ) ha presidido más de 164 casos desde 1945⁷. Setenta y dos estados han aceptado su jurisdicción obligatoria. La Convención de 1982 de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS) cuenta con 168 firmantes, y su tribunal ha presidido veinticinco casos⁸. A través de sus mecanismos de solución de diferencias la Organización Mundial del Comercio,



Presidente de la Asamblea General, Vijaya Lakshmi Pandit, sentada junto al secretario general de la ONU Dag Hammarskjöld, Nueva York, 16 de septiembre de 1953. Foto de la ONU/AF.

aunque técnicamente no es un organismo de la ONU, ha arbitrado 509 conflictos comerciales internacionales⁹. Dada la larga y maligna historia de disputas territoriales y comerciales como indicadores fiables de los conflictos internacionales, el hecho de que estas instituciones ahora jueguen un papel importante en la reducción del número y la gravedad de estas crisis, son indicadores de un sistema multilateral que, si bien no es perfecto, aún no se ha roto.

4. **El desarrollo de una red de instituciones reguladoras internacionales:** Poniendo las disputas legales internacionales a un lado, un gran número de instituciones internacionales ancladas en el sistema multilateral de los organismos especializados de la ONU, también juegan un papel crítico en la regulación de los elementos más mundanos de la interacción global. Por ejemplo, la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), la Organización Marítima Internacional (OMI), la Unión Postal Universal (UPU), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), la Organización Meteorológica Mundial (OMM), el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Oficina de las Naciones

Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) hacen contribuciones día tras día, vitales y prácticas a las arterias físicas de la globalización. Esto no es poca cosa, pero la comunidad internacional a menudo acepta estos bienes públicos globales como algo simplemente “dado”. Cuando se negociaron al inicio no eran vistos así.

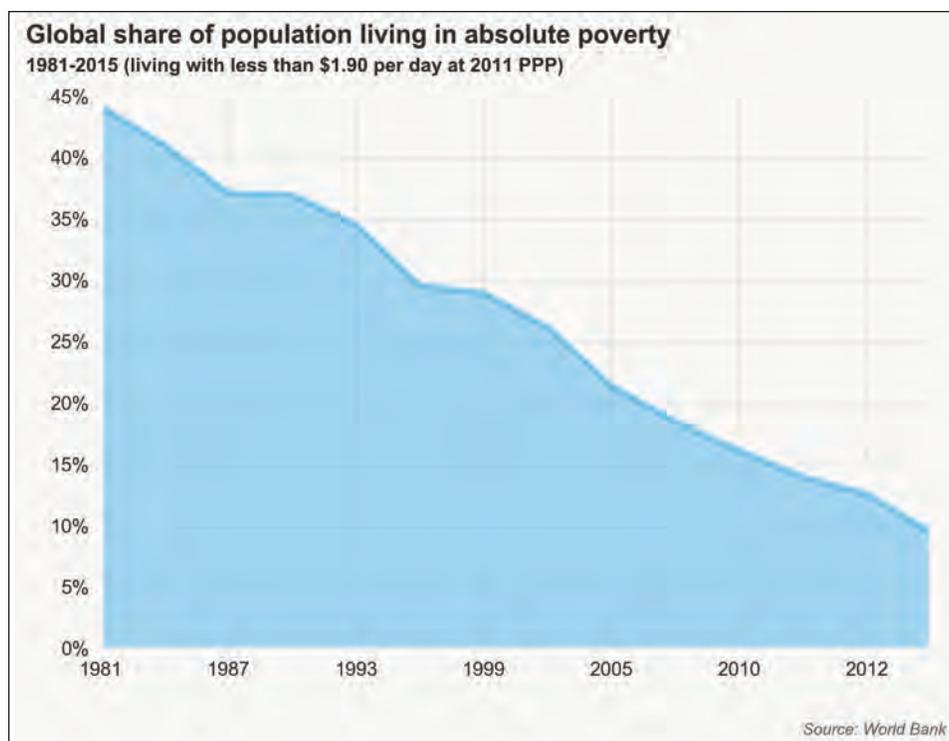
5. **La gestión de la proliferación de armas de destrucción masiva (ADM):** En cuanto a la paz y la seguridad, el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) realizan una función esencial en la prevención de la proliferación irrestricta de armas nucleares. A menudo olvidamos lo cerca que el mundo estuvo de esto en la década de 1960. En la actualidad hay 191 Estados Parte en el TNP. El OIEA también supervisa los acuerdos de seguridad nuclear entre 182 estados¹⁰. La Convención sobre las Armas Químicas, la Convención sobre las Armas Biológicas, y el Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares (TENPC) apoyan también los esfuerzos globales de no proliferación de ADM con cierto grado de éxito. Por ejemplo, el TENPC, apoyado por

la formidable maquinaria de la Organización del mismo, ha establecido un sistema de vigilancia sísmica impresionante, capaz de detectar y, con la excepción de Corea del Norte, desalentar nuevos ensayos nucleares, a pesar de que el tratado aún no ha entrado en vigencia. Por otra parte, las convenciones de la ONU sobre diversas categorías de armas convencionales también han buscado reducir el uso de otros tipos de armamento en una época en la que se ha producido un cambio exponencial en tecnología de armamentos. Los programas de las Naciones Unidas en el marco del Servicio de Acción contra Minas de la ONU (UNMAS) también han reducido el impacto a largo plazo sobre civiles de municiones sin explotar en zonas de conflicto y post-conflicto.

6. **Imposición de sanciones:** La ONU ha hecho uso de sus poderes de sanción en veintiséis ocasiones, con trece regímenes de sanciones en curso¹¹. Una vez más, el grado en que los regímenes de sanciones han llevado con éxito a los cambios en el comportamiento estatal es discutible. No obstante, la imposición de embargos de la ONU contra el gobierno de la minoría en Sudáfrica, por ejemplo, contribuyó a la caída del régimen del

“apartheid”. Ninguna de estas medidas ha sido universalmente exitosa, pero sería un grosero error argumentar que no han tenido impacto alguno.

7. **Implementación de operaciones de mantenimiento de paz y misiones políticas:** La ONU ha completado cincuenta y cuatro misiones de paz en su historia, con dieciséis en marcha hoy¹². La ONU también ha encargado treinta y nueve misiones políticas especiales destinadas a prevenir, mejorar, o concluir conflictos internacionales o internos¹³. Muchos de estos nunca son noticia. Si bien existe un debate abierto en cuanto a cómo muchas de estas misiones han concluido “con éxito”, en oposición a cuántas han visto la repetición de los conflictos, a fin de cuentas la contribución de las operaciones de mantenimiento de la paz y misiones políticas para la preservación de la paz y la seguridad ha sido significativa, y es infinitamente mayor que si no hubiera tales misiones en absoluto.
8. **La reducción de la pobreza global:** En cuanto a la eliminación de la pobreza, el desarrollo económico y la sostenibilidad ambiental, la ONU también ha hecho una contribución significativa. La pobreza



extrema se ha reducido globalmente en un 50 por ciento desde 1990¹⁴. El grado en que este logro es atribuible a los esfuerzos normativos y operativos de las instituciones de la ONU y de Bretton Woods es, por supuesto, un debate abierto. Este papel desempeñado por el desarrollo económico de China desde 1979 en la reducción de los niveles de pobreza a nivel mundial es un caso particularmente importante. Como resultado de los cambios en las políticas nacionales de China, 600 millones de personas fueron liberadas de la pobreza extrema¹⁵. Esto tiene poco que ver con la ONU. No obstante, el impacto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000-2015) en enfocar los programas de reducción de la pobreza alrededor de objetivos definidos y centrales ha producido algunos resultados significativos. Del mismo modo, el impacto positivo acumulado de los programas de asistencia para el desarrollo multilateral y bilateral durante muchas décadas, como lo corroboran varios estudios, es significativo¹⁶. Estos son los algunos de sus “pequeños” logros:

- La viruela ha sido eliminada¹⁷.
 - La poliomielitis ha sido eliminada en casi todos los lugares¹⁸.
 - El mundo está en camino de reducir la propagación de la tuberculosis¹⁹.
 - La incidencia estimada de la malaria se ha reducido a nivel mundial en un 37 por ciento desde el año 2000 y las tasas de mortalidad han disminuido un 60 por ciento durante el mismo período²⁰.
 - El acceso al tratamiento para las personas que viven con VIH ha aumentado en todo el mundo. Para junio de 2014, 13,6 millones de personas estaban recibiendo tratamiento antirretroviral para el VIH/SIDA, un aumento significativo de los 800.000 del 2003²¹.
 - Entre 1990 y 2015, 2.600 millones de personas obtuvieron acceso a fuentes mejoradas de agua potable²².
 - En 1990, 1.100 millones de personas que viven en zonas rurales carecían de acceso a agua potable, mientras que esta cifra se había reducido a 653 millones en 2010²³.
 - La mortalidad infantil (de los menores de cinco años) se redujo de más de 12 millones al año en 1990 a 7,6 millones en el 2010 en todo el mundo²⁴.
 - Entre 1999 y 2010, la tasa de matriculación en la escuela primaria aumentó del 58 al 76 por ciento en lo que conocemos como África subsahariana. A nivel mundial, las tasas de alfabetización de los jóvenes también se han mejorado, alcanzando el 89 por ciento a finales de 2010²⁵.
9. **Acuerdo sobre un nuevo programa de desarrollo sostenible:** En cuanto a la agenda de desarrollo sostenible global emergente, el éxito de la negociación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el marco de la Agenda 2030 ha producido, por primera vez, un nuevo marco normativo que ha finalmente conciliado los dos imperativos de la competencia del desarrollo económico y la sustentabilidad ambiental. Este trabajo se ha basado en el pionero Informe Brundtland de 1987 relativo a la Protección Ambiental y Desarrollo Sostenible, la Cumbre de la Tierra de 1992, el Informe de las Naciones Unidas de Alto Nivel sobre la Sostenibilidad Mundial de 2012 (personas resistentes, planeta resistente), y las resoluciones de la conferencia “Río + 20” recomendando la elaboración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
10. **Proporcionar apoyo humanitario:** En el compromiso internacional humanitario, los esfuerzos combinados de las instituciones de la ONU, como el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) en general han mejorado la capacidad de la comunidad internacional para responder a los desastres naturales y artificiales en comparación con el pasado. Por ejemplo, el PMA alimenta hoy en día a de 90 millones de personas en ochenta países diferentes²⁶. ARONU ha proporcionado apoyo directo a más de 50 millones de refugiados desde su creación²⁷. Hoy en día es

responsable de un total de 16,1 millones de refugiados y se dedica a la protección de los 65,3 millones de personas desplazadas²⁸. OCHA ha desempeñado un importante papel de coordinación entre agencias humanitarias para mejorar la coherencia de la respuesta internacional a las emergencias en todo el mundo. En períodos anteriores de la historia, los más vulnerables de la población mundial fueron simplemente abandonados para morir. Ahora hay al menos una infraestructura funcional internacional para hacer frente a las crisis humanitarias, donde las instituciones de la ONU actuando en asociación con, o junto a, otros actores humanitarios tales como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), el Comité Internacional de Rescate (CIR), y Médicos Sin Fronteras (MSF), son capaces de actuar. A pesar de las deficiencias visibles en cada misión humanitaria, la existencia de estas instituciones, y su capacidad colectiva para implementar rápidamente en el terreno es infinitamente mejor que el vacío que le precedió.

11. **Promoción de los derechos humanos:** En cuanto a los derechos humanos, la Declaración Universal de 1948 de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, y el Pacto Internacional de Derechos Sociales de 1966, los derechos económicos y culturales son los principales logros de la ONU que forman la columna vertebral del marco normativo internacional. Revisiones periódicas universales por el Consejo de Derechos Humanos proporcionan un importante mecanismo de revisión institucional para todos los estados, incluyendo los informes críticos sobre las democracias occidentales tradicionales. Durante el primer ciclo de los exámenes periódicos universales (2008-2011), las revisiones se llevaron a cabo en 192 Estados miembros en el transcurso de doce sesiones²⁹. La Corte Penal Internacional (CPI), basada en el Estatuto de Roma, también proporciona un nuevo elemento de disuasión institucional de los autores de genocidios, crímenes de guerra y contra la humanidad. Hasta el momento, diez investi-

gaciones están en curso en el CPI, mientras que los exámenes preliminares en nueve asuntos han comenzado³⁰. Es imposible evaluar el impacto colectivo que estas medidas han tenido sobre el alcance de los abusos de derechos humanos en el mundo actual. Muchos son escépticos, ya que siguen documentando abusos a gran escala. Pero, de nuevo, hay que preguntarse contrafacticamente si tales abusos serían mayores en ausencia de la medida del mecanismo de derechos humanos que se ha desarrollado hasta el momento.

12. **La ampliación del concepto de los derechos humanos para todos:** La misma lógica se aplica a los marcos normativos de las Naciones Unidas para las personas con discapacidad (la Convención de 2007 sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad), los derechos del niño (la Convención de 1989 sobre los Derechos del niño), y los derechos de los pueblos indígenas (la Declaración de 2007 sobre los derechos de los pueblos indígenas). En todos estos casos, la ONU ha iniciado acciones en nombre de estos grupos en vista de la indiferencia, la ineficacia, y en algunos casos la hostilidad abierta. Una sostenida presión normativa del sistema de la ONU ayudó a producir cambios en las posiciones de política nacional.
13. **La defensa de la igualdad de género:** También hay muchos dominios emergentes de derechos humanos donde la ONU ha alimentado, generado, y en muchos casos defendido nuevas áreas de actuación de orden público internacional. Este es particularmente el caso de los derechos de las mujeres y las niñas y la agenda de la igualdad de género más amplio. La primera Conferencia Internacional de la Mujer en 1975, y las conferencias posteriores en 1980, 1985 y 1995; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) en 1979; la aprobación en 2000 de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU sobre la mujer, la paz y la seguridad; y la formación de la Mujer de la ONU en 2010 han puesto de relieve colectivamente la nueva centralidad de las mujeres y las niñas en las agendas de

seguridad y de desarrollo internacionales.

14. **La adopción de medidas sobre el cambio climático:** Desde la adopción de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en 1992, y más tarde el Protocolo de Kioto en 1997 (entró en vigor en 2005), la ONU ha estado en el centro de los esfuerzos mundiales para combatir el cambio climático inducido por el hombre. Esto ha sido apoyado por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), establecido por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la Organización Meteorológica Mundial en 1988, que ofrece un análisis científico sólido sobre el progreso y la regresión sobre el cambio climático. El Acuerdo de 2015 CMNUCC París tuvo éxito en lograr un mayor compromiso de parte de los Estados miembros en la reducción de emisiones, más allá de los niveles de Kioto y más allá para el 2030. A pesar de que estas reducciones representan apenas un tercio de los niveles necesarios para mantener el aumento de la temperatura media global dentro de los dos grados centígrados, representan un progreso medible en comparación con donde estábamos. Además, el IPCC informa que las temperaturas globales continúan aumentando³¹. Por lo tanto, aunque el marco político global es ahora claro, la acción política dentro de ese marco hasta el momento sigue siendo insuficiente para lograr los resultados globales necesarios.
15. **Detener el agotamiento del ozono:** La ONU también ha sido profundamente papel decisivo en la negociación del Protocolo de Montreal de 1987 relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono. Como resultado de niveles razonables de cumplimiento por parte de los Estados signatarios, el agotamiento del ozono ha disminuido. La Administración Oceánica y Atmosférica Nacional de Estados Unidos de manera inequívoca atribuye al Protocolo de Montreal³² el fuerte descenso en el nivel de cloro atmosférico (que agota la capa de ozono) desde el año 1992.
16. **Trabajando para proteger la biodiversidad:**

La Convención sobre la Diversidad Biológica de 1992 ha proporcionado un marco legal para la conservación de especies en todo el planeta. En un nivel diferente, el Convenio de 1973 sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES) y los brazos de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) responsable de vigilar el tráfico también han ayudado a preservar las especies en peligro de extinción. Pero una vez más, mientras que los marcos normativos son razonables, y muchos se han incorporado a la legislación nacional de los Estados miembros, se perdió el 52 por ciento de la biodiversidad del mundo entre 1970 y 2010³³.

Si bien el historial de logros de la ONU para cualquier medición objetiva es, por lo tanto, razonable, la ONU ha sido un fracaso espectacular en la promoción efectiva de estos logros para la comunidad internacional. Por supuesto, la ONU se enfrenta al problema de comunicación universal que, si un problema global está siendo tratado de manera efectiva ya no es noticia a los ojos de las organizaciones de medios internacionales — buenas noticias no son “noticia”, sólo las malas noticias son “noticia”. Por lo tanto es imperativo, no sólo óptimo, que la ONU comunique más eficazmente lo que está haciendo en el mundo, tanto para sostener su futuro como base de financiación de los Estados miembros y los pueblos del mundo que representan como para mejorar su posición y reputación a largo plazo como un agente eficaz en los asuntos globales. La ONU, a fin de cuentas, ha tenido una buena historia que contar, pero no la ha contado bien.

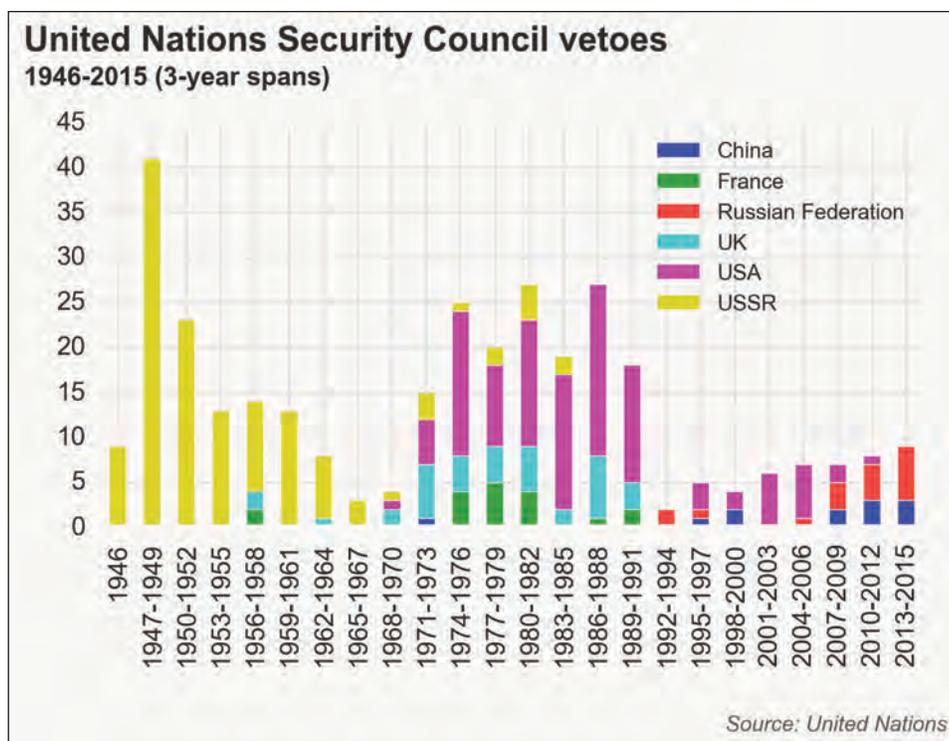
RETOS, PROBLEMAS Y FRACASOS DE LA ONU

Si se reconocen adecuadamente los logros de la ONU, sería absurdo no reconocer con la misma franqueza los retos, problemas y fallos del sistema de las Naciones Unidas y el efecto que han tenido sobre la posición internacional de la institución. Estos en sí mismos no representan amenazas existenciales para la supervivencia del sistema. El verdadero peligro es más gradual que eso. Llega cuando un creciente número de fallos empieza a alcanzar una “masa crítica” y pone en duda la credibilidad global del sistema. Es en este punto

donde surge el verdadero peligro de la ONU: perder su condición de único, y a la vez ser vista como “una ONG más”. No hemos llegado a ese punto todavía. Pero para aquellos que se preocupan por el futuro de la institución hay una serie de señales de peligro, aunque algunas han sido exageradas:

1. **La percepción del estancamiento del Consejo de Seguridad:** El veto y la amenaza de un veto en el Consejo de Seguridad de la ONU han contribuido al aumento de las frustraciones internacionales respecto de la capacidad general de la ONU para actuar con urgencia para hacer frente eficazmente a las crisis internacionales. El derecho de veto concedido a los miembros permanentes del Consejo (China, Francia, Rusia, el Reino Unido y los EE.UU.) era la condición sine qua non para la creación de la ONU, en primer lugar, garantizando la participación de los estados más poderosos en el nuevo organismo mundial. Es un privilegio consagrado en la Carta de la ONU. Desde 1946, el veto se ha usado 276 veces en 230 resoluciones del Consejo de Seguridad, o apartados de las resoluciones³⁴. También hay que señalar que en el mismo período, se han aprobado 2.296 resoluciones del Consejo de Seguridad³⁵. Desde el final de la Guerra Fría

en 1991, sólo ha habido treinta y cinco vetos (trece por Rusia, catorce de los EE.UU., y ocho por China) en veintinueve proyectos de resolución, mientras que en el mismo período, más de 1.500 resoluciones del Consejo de Seguridad se aprobaron. Si bien existe una percepción común de que el Consejo de Seguridad está dividido en prácticamente todos los puntos, lo anterior sugiere lo contrario. El Consejo de Seguridad se ha dividido en un limitado número de crisis de seguridad, aunque cada una muy significativa, muy particularmente en Irak, Siria y Ucrania. De hecho, para la mayoría de sus decisiones, el Consejo funciona por consenso. Las declaraciones de la Presidencia deben basarse en el consenso. Las declaraciones de prensa también deben contar con el acuerdo de todos los quince miembros. Y el consenso es el principio que rige para todos los comités de sanciones y, con muy pocas excepciones, todos los grupos de trabajo. Y en cuanto a las resoluciones del Consejo en su conjunto, la gran mayoría, como se señaló anteriormente, también se adoptaron por consenso: 93,5 por ciento de las adoptadas desde el año 2000 al 15 de diciembre, 2013, frente a 88,9 por ciento durante la década de



1990, un período en el que el Consejo de seguridad era comparativamente más unido que el consejo actual, dada la dinámica internacional de mayor cooperación que prevalecía en el período inmediatamente posterior a la Guerra Fría³⁶. Por lo tanto, mientras que el impacto del poder de veto sobre la eficacia del Consejo de Seguridad respecto de una serie de crisis importantes ha sido significativo, no ha sido omnipresente. Lejos de ello.

2. **Falta de prevención de atrocidades en masa (crímenes de guerra, genocidio, crímenes contra la humanidad):** A pesar de la adopción de la Convención sobre el Genocidio en 1948, ha habido muchas atrocidades masivas cometidas en lugares como Camboya, la antigua Yugoslavia, Ruanda, Darfur, Sudán del Sur, la República Centroafricana y Siria. En la mayoría de los casos la ONU fue lenta en responder o no respondió en absoluto. Siguen apareciendo detalles sobre muchos de estos incidentes, en particular la revelación de que la ONU había recibido previo aviso detallando la amenaza inminente del genocidio de Ruanda³⁷. Igualmente preocupante ha sido el aumento en las muertes de civiles en varias de las llamadas “zonas seguras” de la ONU en los últimos años, desde Srebrenica a Sri Lanka³⁸.
3. **La respuesta limitada al terrorismo global:** La incapacidad de los Estados miembros de que acuerden un convenio general contra el terrorismo, que incluya una definición de terrorismo, ha impedido a la ONU ejercer plenamente su papel legítimo en la preservación de la paz y la seguridad. Después de quince años, el interminable debate sobre los complejos retos presentados por actores no estatales se ha hecho muy deslucido cuando se mide contra el creciente desafío terrorista. La comunidad internacional está impaciente por acciones. En particular, la ONU ha tenido éxito en hacer frente a la cuestión de la actividad terrorista financiada por el estado, para combatir las causas fundamentales políticas, económicas y sociales del terrorismo, y la aprobación y promulgación de una narrativa global sobre la lucha contra el extremismo violento.
4. **Repercusión de la invasión de Irak:** La invasión de Irak dio un golpe fundamental a la idea de que sólo el Consejo de Seguridad podría autorizar el uso de la fuerza. En cambio, varios estados actuaron de manera unilateral. Las implicaciones de esta intervención armada continúan reverberando en la región en su conjunto. Por otra parte, el precedente moderno que ha creado ha allanado el camino para otras intervenciones que se producen sin el respaldo del Consejo de Seguridad.
5. **Ausencia de negociación sobre el acuerdo nuclear iraní:** La ausencia de la ONU de la mesa durante las negociaciones de 2015 sobre el programa nuclear iraní socavó aún más la centralidad de la ONU en la agenda de la paz y la seguridad mundial. Esto a pesar del hecho de que una institución de la ONU (OIEA) tiene un papel fundamental en la aplicación del acuerdo. Sin embargo, no se pensó en incluir un alto funcionario de la ONU en la mesa. Tal vez esto fue sin intención, sin embargo dice mucho a la comunidad internacional sobre la situación actual de la ONU.
6. **La falta de acción efectiva sobre la crisis de Siria:** la estasis de la ONU durante los últimos cinco años de guerra civil siria ha visto un gran sufrimiento humano. Tres esfuerzos de mediación se han puesto en marcha desde el inicio del conflicto; dos de ellos han tenido éxito, mientras que el tercero está en curso. La guerra civil de Siria ha durado más que la Primera Guerra Mundial y la Guerra Civil española y es casi tan larga como la Segunda Guerra Mundial. Mientras tanto, 400.000 sirios han muerto y la mitad de la población antes de la guerra de Siria, de 22 millones, han sido desarraigados³⁹. Esto efectivamente hace de Siria la mayor calamidad humanitaria mundial desde la Segunda Guerra Mundial. A pesar de los esfuerzos de la ONU, Siria representa un símbolo de la ineficacia de las Naciones Unidas para la comunidad internacional.
7. **La falta de participación en la crisis de Ucrania:** La ONU no inició ninguna iniciativa diplomática preventiva de alto nivel en el período previo a la crisis de Ucrania en 2013-

2014. Tampoco ha habido ninguna propuesta de resolución de conflictos sustantivos de la ONU desde que la crisis se deterioró en un conflicto armado abierto. El Protocolo de Minsk 2014 no implicó a la ONU. La ONU podría argumentar que las cuestiones relativas a Ucrania se delegan automáticamente a la OSCE. La OSCE es una institución con un mandato regional de prevención de conflictos y mediación. Unos 700 empleados de la OSCE están desplegados actualmente en Ucrania. Pero la pregunta sigue siendo: Más allá del inevitable estancamiento del Consejo de Seguridad, ¿por qué no se encuentra la ONU en acción en uno de los retos más importantes para la paz y la seguridad en toda Europa desde la Segunda Guerra Mundial?

8. **La falta de implicación en la lucha contra la amenaza nuclear de Corea del Norte:** El programa de armas nucleares de Corea del Norte representa una importante amenaza emergente para la paz y la seguridad internacionales. Esto se ha reflejado en cuatro resoluciones separadas del Consejo de Seguridad de la ONU. El programa nuclear de Corea del Norte no muestra signos de disminuir. De hecho, se está acelerando. A pesar de esto, hasta ahora no hemos visto una iniciativa importante de la ONU para involucrar al gobierno de Corea del Norte en las negociaciones. La ONU podría argumentar que esto ha sido históricamente una responsabilidad del Diálogo de los Seis. Pero la realidad es que estas conversaciones han estado suspendidas durante siete años. Esto no quiere decir que cualquier iniciativa de la ONU tenga una posibilidad significativa de éxito. Pero el problema es que en la actualidad no hay ninguna iniciativa diplomática de cualquier tipo para hacer frente a un desafío que tiene el potencial de convertirse en una crisis a gran escala. Tampoco existe una institución regional como la OSCE con el mandato de actuar.
9. **Incapacidad para manejar el asilo para los refugiados, y migrantes (2015-2016):** La escala y complejidad de la crisis actual de los solicitantes de asilo, refugiados y migrantes está poniendo a prueba los límites de todas

las estructuras multilaterales. Nos encontramos ante una de las mayores crisis de refugiados en la historia de las Naciones Unidas. Sin embargo, no existe una estrategia global o la capacidad institucional eficaz para hacer frente a una crisis de esta magnitud. Las decisiones de las agencias humanitarias de la ONU de cortar los subsidios diarios a los solicitantes de asilo que viven en Jordania y el Líbano a principios de 2015 ayudó a desencadenar un éxodo masivo hacia Europa⁴⁰. Miles de personas murieron en el mar. Una vez más, la ONU podría responder que esto era un “problema europeo”. Pero este no es el caso, ya que las instituciones como el ACNUR, el PMA y la OMS han sido creadas en el primer lugar para gestionar crisis como estas. Es una pregunta abierta cómo el sistema de las Naciones Unidas será capaz de manejar la próxima gran ola de movimiento no autorizado de personas en Europa desde el norte de África y Oriente Medio.

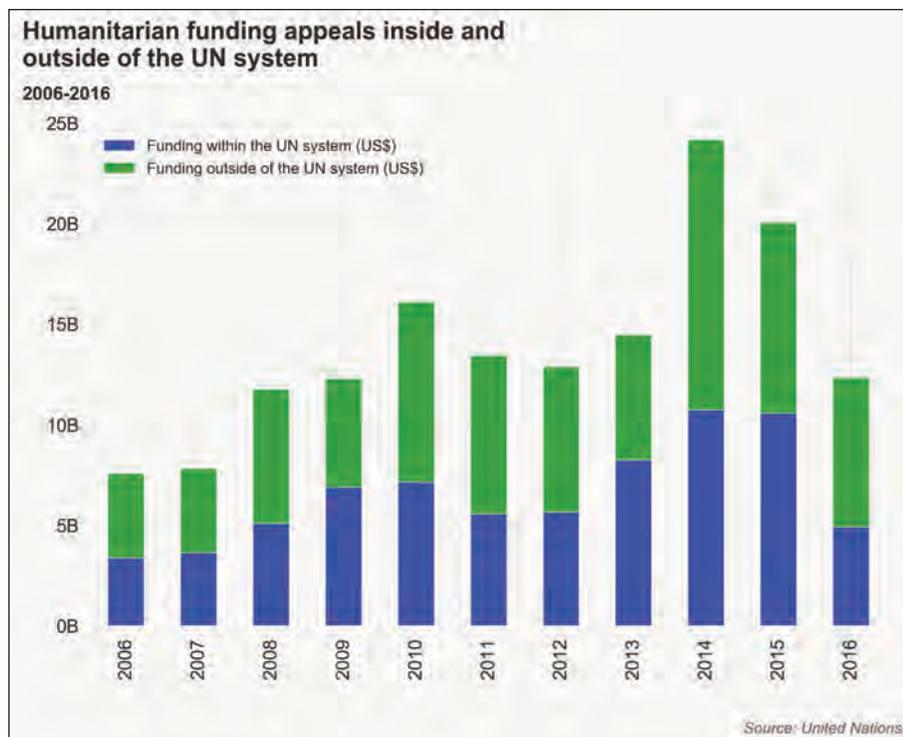
10. **Respuestas incoherentes a las violaciones de los derechos humanos:** La ONU ha sufrido durante muchos años por sus inconsistencias en el manejo de violaciones del derecho internacional sobre derechos humanos por parte de los distintos Estados miembros. Esto ha tenido un efecto acumulativo de corroer la credibilidad de la autoridad moral de la ONU.
11. **Desfinanciamiento crónico de los programas humanitarios:** A pesar de la generosidad de algunos donantes, la brecha entre las necesidades humanitarias y la financiación ha seguido creciendo. Esta brecha entre la financiación accesible y las crecientes necesidades de las agencias humanitarias de la ONU es claramente patente. Esto está creando una grave crisis financiera para un número de agencias humanitarias de la ONU y sus asociados en la ejecución. En 2015, las Naciones Unidas coordinó llamamientos para la financiación humanitaria por 19.900 millones de dólares. Para el 30 de diciembre, sólo el 52 por ciento de ese dinero había sido recaudado⁴¹. El objetivo de los llamamientos no coordinados entre agencias es de 21.900 millones de dólares en el 2016. Hasta de

agosto, sólo se ha financiado un tercio⁴². Algunas de las crisis humanitarias más graves, como las que afectan a Siria, la República Centroafricana y Sudán del Sur, tienen financiamientos críticamente insuficientes, lo que resulta en grandes brechas operativas para llegar a las personas necesitadas. Por otra parte, la brecha entre lo que se necesita y lo que se le está dando en materia de ayuda humanitaria es cada vez mayor. Con el tiempo, esto está simplemente socavando la capacidad de los organismos de la ONU y los trabajadores humanitarios de hacer su trabajo.

12. **El abuso sexual en las operaciones de mantenimiento de la paz en la República Centroafricana, República Democrática del Congo, y otras misiones:** Mientras que los cascos azules de la paz de la ONU deben representar seguridad y protección a las poblaciones locales, su reputación ha comenzado a ser empañada por denuncias de abusos sexuales, incluso contra niños, aunque en un número relativamente pequeño de integrantes de fuerzas de paz. Lo que comenzó como una serie de informes durante la década de 1990 acerca de un aumento de la prostitución infantil que

acompañó a las misiones de paz en Bosnia, Kosovo, Camboya y Mozambique, culminó con los más recientes escándalos de violación y abuso sexual en la República Democrática del Congo (2005) y República Central Africana (2014-2016). Este tipo de incidentes afectan enormemente la legitimidad moral y la eficacia operativa de las operaciones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas.

13. **La responsabilidad de la epidemia de cólera en Haití:** El reciente peor brote de cólera del mundo, que se extendió por Haití después del terremoto de 2010, se atribuyó a una fuerza de paz de la ONU enviada a la zona. A pesar de que más de 700.000 fueron infectados y hubo más de 9.000 muertos, la ONU reclamó inmunidad frente a una demanda posterior. Esto también ha dejado una imagen perdurable y perjudicial a gran escala de una operación de alto perfil de la ONU.
14. **Insuficiente alerta y respuesta a la epidemia de Ébola:** La crisis de Ébola en tres estados africanos 2014-2015, para la cual la OMS no proporcionó una alerta temprana eficaz y que posteriormente no pudo contener, ha socavado la reputación de esta crítica agencia



de la ONU. Al menos 11.325 personas han muerto desde el estallido de la pandemia en 2014⁴³. Las investigaciones formales posteriores han identificado una relación disfuncional entre el conjunto regional de la OMS en África y sede de la OMS en Ginebra, así como deficiencias en la capacidad de respuesta a las crisis de este último. Esto a su vez crea una crisis más general de confianza en el sistema de las Naciones Unidas para hacer frente a la próxima pandemia importante.

15. **Los Estados miembros “que eluden a la ONU”, desviando fondos a programas y asociaciones privadas:** Programas privados, asociaciones y fundaciones a gran escala, incluyendo, por ejemplo, la Fundación Gates, la Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización (GAVI), el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la tuberculosis y la malaria, y el Fondo Mundial de Educación, están ahora jugando un papel más importante en la gestión de programas críticos sobre el terreno. Muchos tienen ahora presupuestos anuales mayores que las agencias de la ONU. Algunos Estados miembros también cada vez más ven que son menos burocráticos, más sensibles a los destinatarios, y mucho más eficientes que las agencias de la ONU que tienen mandatos y responsabilidades en estas áreas. La comunidad internacional ha comenzado a alejarse de la ONU, tanto financiera como operativamente en esta área que tradicionalmente era de la ONU. Esto también crea un problema para la ONU corporativamente, porque esas agencias “sin fines de lucro” son vistas parte de las agendas y dirigiendo los programas de los organismos propios de la ONU, en virtud del enorme peso de su financiación y las pesadas condiciones unidas a acuerdos de asociaciones individuales.
16. **Impacto de escándalos de corrupción, incluido el del Programa “Petróleo por Comida”:** Potencialmente, el peor escándalo financiero de la historia de las Naciones Unidas, el Programa Petróleo por Comida, reveló la corrupción generalizada dentro del sistema. De acuerdo con el Comité de Investigación Independiente de la ONU en

2005, la mala gestión y conductas poco éticas por parte de los empleados de la ONU han plagado el programa. Los informes indican que este escándalo dio lugar a que \$1.800 millones fueran desviados al régimen de Saddam Hussein⁴⁴. Esto se suma a los montos indebidamente apropiados por parte de funcionarios de la ONU, particulares y empresas durante el proceso de transacción. Aunque el actual secretario general ha hecho mucho trabajo positivo en los últimos años para hacer frente a las consecuencias de este escándalo, su recuerdo todavía ocupa un lugar preponderante en la comunidad internacional.

Habrán muchos desacuerdos acerca de cada uno de los casos mencionados anteriormente. Eso es comprensible. No obstante, no se puede huir del impacto acumulativo que estos han tenido a través del tiempo. Más particularmente, apuntan a una tendencia creciente en los Estados y la sociedad civil de ignorar los mecanismos formales del multilateralismo cuando hay problemas reales que hay que resolver. En parte, esto se debe a que se ve que es muy difícil lograr un consenso multilateral para la adopción de medidas urgentes y necesarias. E incluso cuando se puede lograr ese consenso, la confianza internacional en la eficiencia y la eficacia de las instituciones de la ONU para la obtención de resultados reales sobre el terreno es objeto de impugnación. El resultado es que, en los desafíos de seguridad básicos, la ONU es a menudo vista como una “ocurrencia tardía”; un recurso final para “legitimar” alguna vez las deliberaciones, decisiones e implementaciones que fueron sustantivas que se llevan a cabo en otros lugares. Sobre el desarrollo y los desafíos humanitarios, la ONU está en peligro de ser vista como sólo una de una serie de grandes jugadores. Estas tendencias son potencialmente profundamente corrosivas con el tiempo para el prestigio institucional a largo plazo de la ONU.

Construcción de una ONU para el siglo XXI

“Solo los tontos nunca cambian de parecer”.

Boutros Boutros-Ghali

Secretario general de la ONU (1992–1996)

Conscientes de esta trayectoria de numerosos éxitos y unos cuantos fracasos a lo largo de las décadas, han resurgido dos preguntas clave sobre si la ONU sigue estando a la altura de las exigencias del siglo venidero. Primero: ¿pueden los órganos decisorios de la ONU actuar con la firmeza suficiente como para responder a las demandas de un gobierno mundial más efectivo para el futuro, dados los continuos problemas de generación de consensos entre los 193 Estados miembros y dadas las estructuras bizantinas del sistema de la ONU en su conjunto? Segundo: si ese es el caso, ¿están la Secretaría de la ONU y los treinta y tres distintos fondos, programas, agencias especializadas y entidades vinculadas que conforman la maquinaria de acción de la ONU a la altura de la tarea de poner en marcha eficaz y eficientemente decisiones políticas una vez que se adoptan?

A veces complicamos en exceso nuestros análisis de la ONU. A fin de cuentas, todo se reduce a estas dos preguntas básicas: ¿pueden los órganos deliberativos principales de la ONU tomar decisiones para solucionar los problemas más importantes del mundo? Y ¿puede la maquinaria de la ONU ponerlas en práctica eficazmente?

La primera de ellas va dirigida principalmente, aunque no exclusivamente, a los Estados miembros, debido a que ellos son los capitanes de los destinos de la institución. No obstante, en la práctica las cosas no son tan sencillas. La Secretaría también desempeña un evidente e importante papel en dar estructura a esas decisiones políticas, habida cuenta del conocimiento especializado y las ideas sobre políticas que sólo ella puede ofrecer. Más aún, algunas decisiones políticas importantes pueden recaer en la Secretaría si así lo resuelven los órganos decisorios de la ONU. Por consiguiente, puede resultar demasiado cómodo ocultarse tras los mantras tradicionales de que “es un asunto de los Estados miembros”, o “sencillamente no se puede hacer por la intransigencia de los Estados miembros”, o “tenemos las manos atadas”. Quienes posean experiencia en materia de administración pública sabrán muy bien que la elaboración de decisiones políticas centrales es aún más compleja, y también que la función de los asesores de administración pública es fundamental para examinar la gama completa de opciones de una cuestión determinada. Además, queda en la incumbencia exclusiva de la Secretaría y las otras

instituciones filiales el recomendar iniciativas políticas a los órganos decisorios de los Estados miembros. Después de todo, este es el motivo por el cual los autores de la Carta de la ONU incluyeron el Artículo 99, que permite al secretario o Secretaria General presentar iniciativas políticas por su cuenta. Pero, al final, el Consejo de Seguridad, la Asamblea General, los comités de ésta y el ECOSOC, tienen el derecho absoluto de aceptar, rechazar o enmendar cualquier iniciativa de este tipo.

En cuanto a la segunda cuestión, que gira en torno a la capacidad del sistema de la ONU de llevar a la práctica eficazmente las decisiones políticas tras su adaptación, hay mucho por escribir. La estructura del sistema de la ONU se diseñó a mediados del siglo XX. Esta misma estructura, que ha sufrido muy pocos cambios fundamentales desde entonces, busca ahora lidiar con los desafíos de la primera mitad del siglo XXI. La Carta de la ONU en sí ha probado ser un documento extraordinariamente robusto. Cada vez que la leemos hoy, todavía resuena con claridad pese a las décadas. Pero no se puede decir lo mismo de la estructura institucional de la ONU. Para sobrevivir, esta estructura debe adaptarse según los desafíos nuevos de un siglo nuevo. Y esto es más fácil de decir que de hacer.

En las capacidades de decisión en materia de política de la ONU, necesitamos una Secretaría de la ONU cuyas capacidades para planificación, desarrollo y asesoría de políticas estén mejoradas, de modo que permitan afrontar un mundo que cambia rápidamente. El objeto es dar el mejor asesoramiento sobre políticas a los Estados miembros que conforman los órganos deliberativos principales de la ONU. Esto se examinará más a fondo en las secciones que siguen. Podría preocupar a algunos Estados miembros si se sugiere que necesitamos una capacidad mayor de política organizacional en todos los organismos que constituyen la maquinaria de la ONU, sobre todo la Secretaría. Aunque, sin duda alguna, los Estados miembros recibirían recomendaciones de políticas, más innovadoras y menos caras, para abordar los problemas internacionales irresolubles. Quizás desearían también asesoría sobre políticas destinadas a los retos y las oportunidades del futuro inmediato, en lugar de reaccionar a los retos y oportunidades que hubo ayer. Empero, cabe

énfasis que sería en definitiva un asunto para los órganos deliberativos de cada Estado miembro determinar si la asesoría sobre políticas que produce la maquinaria institucional de la ONU resultó significativa para dar forma a las decisiones políticas más importantes de su momento.

Por otro lado, la estructura excesivamente jerárquica de la ONU es una herencia de otra época. La ONU ahora necesita tener una estructura horizontal, flexible, eficaz y multidisciplinaria. Le hace falta claridad en sus mandatos. Debe adoptar la complejidad “transversal” de los retos existentes allí donde ya no hay divisiones claras entre los pilares tradicionales de paz y seguridad, desarrollo y derechos humanos. Necesitamos una ONU cuyos criterios de medición sean claros; una que sepa utilizar con eficiencia recursos limitados; una que pueda trabajar con creatividad, imaginación y flexibilidad con gobiernos anfitriones y agencias no gubernamentales para producir resultados reales donde se necesitan. Como es obvio, todo esto es enormemente más complejo de lo que suena, en especial si tomamos en cuenta el conjunto de retos emergentes hacia el orden internacional en sí, amén de los problemas internos de la ONU.

DESAFÍOS EXTERNOS AL ORDEN INTERNACIONAL

*“Amigos míos, nuestro reto hoy no es salvar a la civilización occidental... Es más, ni a la oriental. La civilización en general está en juego, y podremos salvarla sólo si todos los pueblos se unen a la tarea”.*⁴⁵

Kofi Annan

Secretario general de la ONU (1997–2006)

La ONU debe hacer frente a diez cambios sistémicos que, aunque externos al propio sistema, afectan todas las disposiciones institucionales. La ONU además debe enfrentarse a otros asuntos internos, relativos a la institución y a su singular cultura burocrática. Estos cambios se tratan más abajo. La ONU se debe adaptar a ellos; de lo contrario, con el transcurso del tiempo pasará a la irrelevancia, quizás antes de lo que imaginamos.

Cambio Geopolítico y Geoeconómico Mundial

Hemos vivido un período de cambios geopolíticos y geoeconómicos profundos. Cuando se constituyó

la ONU, China estaba envuelta en una debilitante guerra civil, resultado de una centuria de ocupación extranjera. Según cómo se mida, China es la primera o segunda economía más grande del planeta. Tras los Estados Unidos, China también tiene el segundo mayor presupuesto militar del mundo. Al contrastarlos con las proyecciones actuales, los gastos anuales de defensa de China, en términos cuantitativos, bien podrían sobrepasar los de los Estados Unidos a mediados de siglo. Además, durante el último lustro las relaciones entre los EE. UU. y China se han desestabilizado más que en cualquier otro período desde 1972 debido a las crisis políticas que transcurren en el Mar de la China Meridional, el mar de la China Oriental y el ciberespacio.

Esta última década también ha observado un deterioro acelerado en las relaciones entre la Unión Americana y Rusia. Este proceso comenzó con la invasión y ocupación de Irak de 2003; continuó por una serie de crisis relacionadas con propuestas de incluir en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) a países de Europa Oriental limítrofes con la Federación Rusa; y se consolidó más recientemente por las acciones emprendidas por Rusia sobre Ucrania. Por el momento no se vislumbran muchas señales de mejoras. El primer ministro ruso, Dimitri Medvédev, declaró en la Conferencia de Seguridad de Munich 2016 que Rusia y la OTAN estaban a punto de emprender una “nueva Guerra Fría”. Esto nos recuerda lo peligroso que sería repetir las condiciones de disfuncionalidad del Consejo de Seguridad durante los cuarenta años de la primera Guerra Fría⁴⁶.

Por otra parte, ha surgido en los últimos años una nueva alianza estratégica entre Rusia y China que abarca varias áreas de colaboración, desde políticas de seguridad hasta política exterior y suministro de energía. Las relaciones entre los grandes poderes del globo están mutando ahora a un ritmo mucho mayor que en cualquier momento posterior a 1991. El camino hacia el futuro también es incierto. La estabilidad de las relaciones entre los grandes poderes es un factor crucial para la estabilidad del resto del planeta. Reduciría los riesgos de polarización que hemos observado en los conflictos regionales en décadas anteriores.

Aparte de esto, hemos comenzado a apreciar que ha reaparecido el tema de la estabilidad en las

estrategias nucleares como foco de tensión entre las tres grandes potencias. En parte, esta tensión la han provocado interrogantes serios procedentes del programa de armas nucleares de Corea del Norte, el despliegue de sistemas de defensa por misiles balísticos de Estados Unidos y sus aliados, y la posibilidad de una intensificación en las medidas de represalia de las fuerzas nucleares chinas y rusas en respuesta a los despliegues de defensa de áreas de mayor altitud del teatro de operaciones (THAAD, por sus siglas en inglés) de los aliados.

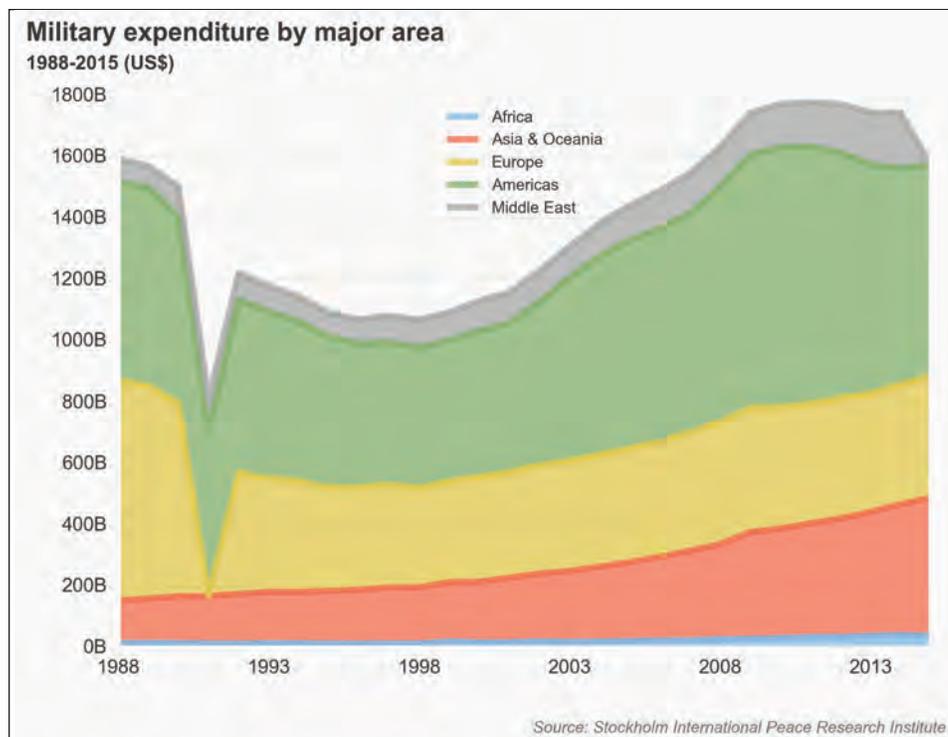
Esto quiere decir que la ONU funciona ahora en un entorno estratégico muy distinto al que enfrentaron los secretarios generales Javier Pérez de Cuéllar, Boutros Boutros-Ghali y Kofi Annan, así como Ban Ki-moon durante la mayor parte de su primer período. La ONU se halla envuelta en una situación cada vez más difícil y peligrosa, dado el alcance de las tensiones entre los EE. UU., China y Rusia. La estabilidad de las relaciones entre los grandes poderes es la clave de la eficacia en las operaciones de la maquinaria multilateral de la ONU.

La Globalización de Todo

El sistema de Naciones Unidas hace frente de forma simultánea a las dinámicas recientemente creadas por la “globalización de todo”. El impacto de la

actual revolución tecnológica se ha notado en todas las áreas políticas, tal como lo ha demostrado la ley de Moore, por ejemplo, que ha predicho correctamente por décadas que el poder de procesamiento de las computadoras se doblaría cada dos años.⁴⁷ La revolución en la tecnología de la información en particular, ha acelerado rápidamente la capacidad de transferir dinero, información e ideas a todos los rincones de la Tierra, a un ritmo y con una densidad que no tiene precedentes en la historia de la humanidad. En esencia, la globalización representa una contracción radical del tiempo y el espacio de los intercambios entre gente, corporaciones, instituciones y gobiernos, exacerbada por una innovación tecnológica inusitada en todos los ámbitos. Su dinámica fundamental, por ende, desafía la capacidad de la política y la diplomacia tradicionales para afrontarla.

La consecuencia de esta globalización para con las prácticas de las relaciones internacionales ha sido el colapso de lo que los teóricos denominaron históricamente “la gran brecha” entre lo nacional y lo internacional, lo extranjero y lo local, y lo externo y lo interno. Hasta hace unas cuantas décadas, estos eran ámbitos políticos relativamente discretos. Ya no es así. En cambio, contemplamos la globalización de la seguridad, la economía, el entorno, la fuerza laboral, los movimientos no



autorizados de personas y las enfermedades transmisibles.

La globalización también ha impactado profundamente en las capacidades efectivas de cada Estado-nación y de las instituciones internacionales que habían instaurado antes de la era globalizada. La “globalización de todo” significa que en la práctica los estados ya no son capaces de abordar eficazmente muchos de los retos políticos con los que se enfrentan, en las áreas donde los niveles de control no son exclusivos, o incluso predominantes, del poder de los gobiernos nacionales. Al mismo tiempo, los Estados-nación por lo general han rechazado ceder a instituciones supranacionales, intergubernamentales o multilaterales los poderes necesarios para ocuparse sustancialmente de dichos retos políticos a una escala verdaderamente global. Como consecuencia, el gobierno efectivo, nacional e internacional, parece hallarse “entre dos aguas”. Esto, a su vez, ejerce una presión inaudita en la credibilidad de las instituciones nacionales e internacionales a los ojos de sus gobernados, quienes buscan soluciones genuinas a los problemas genuinos que tienen lugar en sus vidas cotidianas.

Crisis del Estado-Nación

De forma coherente con lo expuesto anteriormente, las fuerzas de la globalización han empezado a menoscabar lentamente la legitimidad a largo plazo de los propios Estados-nación. Esto es debido a que los líderes políticos nacionales ya no pueden suministrar soluciones de fondo autosuficientes para los problemas que las personas de sus países encuentran, a medida que sus recursos políticos se les van de las manos. Ello contribuye a su vez a crisis de legitimidad paulatinas para las instituciones internacionales que han entablado los Estados-nación. A estas dinámicas las refuerzan la implacable celeridad e intensidad de los cambios producidos por la globalización que se han descrito, lo que deja poco tiempo para que los gobiernos locales recobren siquiera el aliento. La mayoría de los líderes nacionales han tenido dificultades para mantenerse a flote políticamente, dados los desafíos sobrecogedores que surgen alrededor de ellos y lo fracturados que se han vuelto los sistemas políticos que deben manejar.

En muchos Estados, las comunidades locales han solicitado protección contra los cambios indeseables que la globalización ha traído a sus

regiones, sin tener en cuenta la índole de estos: tecnología, comercio, inversiones, flujos migratorios o una angustia creciente ante el terrorismo. Las comunidades locales mencionadas suelen ser de áreas pobres y no metropolitanas, donde los beneficios del proceso globalizante son menos evidentes o nulos en comparación con las metrópolis vecinas. Cualquier cosa que pudiesen *decir* los gobiernos nacionales sobre su capacidad de “detener” las presiones que impactan sus comunidades locales se antoja vacía en el mundo globalizado del siglo XXI. Como mucho, lo que pueden hacer es ralentizarlo o moderarlo.

Como consecuencia, las poblaciones locales se hallan divididas entre “globalistas” y “nacionalistas” cada vez con más frecuencia: el primer grupo exhortando a una debilitación aún mayor de las fronteras nacionales; y el segundo buscando que se cierren los acuerdos supranacionales con la esperanza de que sus estilos de vida, comunidades e industrias tradicionales se puedan conservar de un modo u otro o, mejor aún, que vuelvan a una época anterior, menos amenazante. Esta dinámica no sólo se vive en Occidente. En diferentes formas y a diversos niveles, todas las sociedades la experimentan. Por ello ha comenzado a crearse un campo político fértil para los movimientos extremistas, de extrema izquierda o extrema derecha, impulsados por protestas populistas en contra del consenso centrista, amplio y globalizado, que ha prevalecido durante las últimas décadas.

Por ello se han incrementado los simpatizantes del proteccionismo, del mismo modo que los planteamientos xenófobos sobre la migración y, a grandes rasgos, un ímpetu político que habla de “levantar muros” contra las fuerzas de la continua globalización. Ello ha derivado en nuevos movimientos nacionalistas y mercantilistas que no solo se dedican a vilipendiar a sus propios gobiernos, sino que también apedrean a las instituciones regionales y globales de las cuales forman parte sus gobiernos y hacia las cuales, desde su punto de vista, ya se ha cedido demasiada soberanía.

El resultado neto es la fractura y el fracaso de las políticas nacionales. Hemos visto cómo se ha reducido el apoyo a instituciones regionales como la Unión Europea. Y las de ámbito global como la ONU se perciben todavía más lejanas ante asuntos de incumbencia local. Por este motivo, cualquier esfuerzo que se lleve a cabo para dar sustento a la

legitimidad del sistema tradicional multilateral de la ONU debe tener en cuenta estas fuerzas políticas y económicas que se han desatado últimamente. La globalización, antes amiga de los procedimientos multilaterales, corre el riesgo de convertirse en su enemiga mortal ante las peligrosas reacciones políticas que ha desencadenado y la carencia de respuestas políticas efectivas para facilitar la transición a aquellos grupos que menos capacidad de adaptación tienen.

Crisis de la Economía Mundial

El futuro del multilateralismo de la ONU, y del multilateralismo en general, está además a merced de un crecimiento económico crónicamente bajo desde el comienzo de la crisis financiera mundial hace casi una década. La verdad incómoda es que muchas economías nacionales se han quedado atoradas en trayectorias con menores niveles de crecimiento tras el paso de la crisis. Según datos de la ONU, cuatro quintos de los países experimentaron una media menor de crecimiento en el intervalo 2011–2014 que en el de 2004–2007.⁴⁸ Varias economías todavía son más pequeñas o apenas más grandes que en 2008. Los estándares de vida han mejorado ínfimamente. Y el desempleo mundial permanece obstinadamente alto en varias regiones. Los impulsores tradicionales del crecimiento a largo plazo están fallando. La expansión del comercio internacional ya no lidera las tasas de crecimiento económico integral: en su lugar, se ha quedado rezagada. Sigue habiendo una sequía de inversión privada generalizada, porque los inversionistas dan marcha atrás en busca de seguridad.

El resultado de esto es que ha dejado de funcionar la capacidad del crecimiento de la economía global para actuar como amortiguador contra la dinámica trastornadora del proceso globalizador en la industria y el desempleo. Una economía que no se desempeña bien asimismo golpea la funcionalidad del sistema multilateral mundial. A los organismos mundiales los gobiernos les reducen la financiación que necesitan para sostener sus operaciones planetarias como forma de mitigar los efectos de los bajos ingresos. Esta recesión económica global también perjudica de fondo la capacidad del sistema multilateral mundial (la ONU y el Banco Mundial) de visualizar el nivel de crecimiento necesario para suministrar

resultados verdaderos que conlleven a la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Lo cual a su vez generará subsecuentemente una crisis de credibilidad para el sistema multilateral, habido el ambicioso contenido de las metas que se anunciaron en 2015 para su concreción en 2030.

Desempleo Crónico

Casi una década de crecimiento por debajo de las tendencias ha afectado profundamente los niveles de empleo en economías desarrolladas y en vías de desarrollo por igual. Por añadidura, las tecnologías de alta disrupción han impactado estructuralmente la capacidad de las economías de crear más y mejores puestos de trabajo para reemplazar lo que se perdieron durante el declive de las industrias tradicionales.⁴⁹ Este fenómeno es inaudito en la historia de la economía. Algunos estudios académicos recientes han demostrado que el efecto de sustitución que tiene el introducir tecnologías nuevas a industrias establecidas resulta en una mayor proporción de la plantilla laboral que deja de ser contratable. El ingreso masivo de la robótica de avanzada en economías desarrolladas y en vías de desarrollo no ha hecho más que comenzar. Si a esta tendencia añadimos el impacto de la significativa transformación demográfica y el incremento continuado en la población del planeta, en especial en Oriente Medio y África, podremos ver los ingredientes que desembocarán en un período largo de inestabilidad social y económica profunda y, por consiguiente, en efectos políticos significativos. Aquí debe empezar el combate al extremismo violento del futuro, un área en la que ni los gobiernos nacionales ni las instituciones multilaterales han podido ser útiles.

El Extremismo Violento en Auge

Como se indicó ya, las modificaciones estructurales de la economía y los niveles crecientes de desempleo en el mundo dan lugar al extremismo violento. En términos simples, si los jóvenes ya no tienen esperanza económica y no pueden cumplir con las mínimas aspiraciones humanas de poder iniciar una familia y darle refugio y un sustento mejor que el que recibieron de sus padres, sin duda el futuro luce muy sombrío. Esto da lugar a movimientos ideológica o teológicamente extremistas, capaces de proveer alternativas de vida mesiánicas para todos aquellos que sufren hoy por

hoy a causa de distintas formas de aislamiento social y económico en el mundo real. Dicho sucintamente, si “el sistema” ya no ofrece esperanzas para el futuro, los jóvenes serán más propensos a buscar futuros alternativos fuera de él. Es más, cuando se combinan estos caldos de cultivo del extremismo violento con las nuevas tecnologías de comunicación usadas para reclutar, entrenar y llevar a cabo ataques, se crea un potente cóctel de retos para la comunidad internacional. Las innovaciones en comunicación, transferencias monetarias, franquiciamiento terrorista y acceso futuro a armas de destrucción masiva encarnan un vasto conjunto de amenazas al orden político existente.

La Naturaleza Cambiante de los Conflictos Armados

Otro desafío que afecta a las futuras operaciones de las Naciones Unidas es la naturaleza cambiante de los conflictos armados en sí. La prevención de la guerra yace en el centro de la Carta de la ONU. Y si damos un vistazo general a la historia, el mundo tiene menos guerras ahora que en siglos anteriores. Esta tendencia es más evidente durante el período pos-Guerra Fría. Entre 1992 y 2005, la cantidad de conflictos armados del mundo se redujo un 40 por ciento⁵⁰. No obstante esta reducción histórica, durante la última década se ha comenzado a visualizar la inversión de esta tendencia. Mientras que el número de conflictos armados sigue descendiendo, el número de muertes ligadas a ellos ha aumentado dramáticamente: hemos pasado de 56 000 muertes en 63 conflictos activos en 2008 a 180 000 fallecidos en 42 conflictos en 2014.⁵¹

Y no termina aquí: desde 2007, el número de conflictos de alta intensidad y duración se ha incrementado.⁵² Entre ellos se incluyen los conflictos en Afganistán, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Irak, Nigeria, Pakistán, Somalia, Sudán del Sur, Siria y Ucrania. Estos conflictos de alta intensidad tuvieron como resultado muchas muertes y personas desplazadas. Hay más refugiados y desplazados internamente ahora que durante la Segunda Guerra Mundial.

Sin embargo, el riesgo de conflictos interestatales no ha desaparecido, ni mucho menos. El número y la complejidad de fronteras marítimas y territoriales disputadas alrededor del mundo representan oportunidades para crisis y conflictos futuros.

Además, la trayectoria posible de los conflictos interestatales también va modificándose según avanza la proliferación de avances tecnológicos militares, la militarización del espacio, los peligros de una guerra cibernética y la “robotización” de la guerra, posibilidad que incluye la peligrosa amenaza del despliegue de inteligencia artificial con propósitos bélicos.⁵³ Por ejemplo:

- El potencial de que los Estados se “blinden” militarmente por medio de actividades antisatélites es intrínsecamente desestabilizante en una era actual plena de medidas disuasorias en estrategias bélicas nucleares.
- Un Estado podría emplear una guerra cibernética para desactivar las partes vitales de la infraestructura económica de otro Estado.
- En 2015 más de 3000 científicos e investigadores en robótica destacados hicieron un llamado a la comunidad internacional para evitar una “carrera armamentística de inteligencia artificial” firmando un tratado donde se prohíben las armas letales autónomas, incontrolables por humanos.⁵⁴ Esto sigue a una decisión de la Convención de la ONU sobre Ciertas Armas Convencionales del 2013 para reunir a expertos en sistemas de armas letales autónomas.

La revolución tecnológica en asuntos de la milicia está cambiando tan velozmente el panorama bélico moderno que es difícil conceptualizar con precisión qué impactos tendrá en las instituciones diplomáticas tradicionales, sobre todo la ONU, cuya tarea es evitar los conflictos armados.

Otro cambio igualmente significativo en la naturaleza en evolución de los conflictos armados es que las guerras ya no se luchan entre Estados, sino dentro de los mismos Estados. Los conflictos coloniales e interestatales, que suponían la mitad de todas las guerras entre 1946 y 1958, se han reducido drásticamente. Hoy en día predominan los conflictos internos a los Estados. Y una proporción creciente de estas formas emergentes de conflictos armados se lucha en ambientes cerrados, urbanos, en vez de operaciones en campo abierto, que históricamente tienen menor concentración de civiles. En 1991 el número de conflictos civiles alcanzó su punto máximo, con cincuenta y dos. Esta cifra disminuyó a treinta y dos en 2003. A partir de entonces, el número ha oscilado entre

treinta y cuarenta y dos.⁵⁵

Dada la naturaleza centrada en Estados del sistema multilateral, los agentes armados no estatales traen a la mesa nuevos dilemas legales internacionales, conceptuales y operativos, para los Estados y las instituciones interestatales que responden a ellos. Ya existe una gran colección literaria acerca de la participación creciente del crimen organizado, narcoviolenencia y tráfico de personas en la desestabilización de las operaciones normales de cada Estado y las relaciones entre Estados. Estos agentes no estatales desempeñan un cargo importante en la financiación de organizaciones terroristas globales. Las exigencias de estos agentes en los conflictos intraestatales complican fuertemente los esfuerzos de consolidación de la paz, y sobrepasan las barreras de la arquitectura actual de fomento de la paz de la ONU hasta límites insospechados. La ONU debe seguir repensando la flexibilidad y eficacia de sus respuestas institucionales a estos retos.

Entre los conflictos clásicos interestatales e intraestatales está el complejo dominio de la guerra híbrida. Este tipo de conflicto implica cada vez más una combinación de agentes interestatales e intraestatales, así como fuerzas armadas de Estados-nación que actúan en coalición formal o informal con los agentes no estatales, entre los cuales se cuentan las organizaciones terroristas.

Aparte de lo arriba expuesto, el terrorismo ha empezado a romper los cimientos de los Estados-nación. Ya no se contienen en ciertas regiones del planeta. En diversos sitios ya se ha vuelto habitual que sucedan ataques terroristas, ya sean planeados y ejecutados por redes terroristas o por atacantes individuales, desconectados de otras organizaciones aunque inspirados por una ideología común. El futuro del terrorismo, y cómo responder ante él con eficacia, se ha plantado como uno de los desafíos más grandes para la política internacional de nuestra era. Alrededor del mundo, personas de varios países viven con miedo. Mientras la ONU no se involucre directamente en una respuesta contra el terrorismo global, sufrirá el riesgo quedarse relegada paulatinamente de las prioridades de política de seguridad más fundamentales de muchos Estados miembros y sus habitantes.

Las formas mutantes de los conflictos armados que se han descrito en los párrafos anteriores plantean retos grandes para el respeto de la ley

humanitaria internacional y para el diseño y suministro de acciones humanitarias significativas que respondan a necesidades humanitarias. El desarrollo de tecnologías nuevas y la conducción de formas nuevas de hacer guerra, como la guerra cibernética, aunque no se producen en vacíos legales, sí suponen problemas y dilemas importantes de política, legalidad y ética. Otros desafíos surgen de la intervención creciente de grupos terroristas que rechazan cualquier restricción legal o moral en su actuar. El sistema de la ONU estará obligado a pensar de manera inaplazable, creativa y constructiva sobre estos complejos dominios políticos y éticos, donde la innovación en materia de tecnología bélica corre el riesgo de volverse un método impulsor de cambios políticos enteramente amoral entre Estados y agentes no estatales.

El Cambio Demográfico Profundo y el Creciente Traslado de Personas en el Mundo

Hace doscientos años, tan solo mil millones de personas vivía en la Tierra. Hoy hay más de 7000 millones. El crecimiento exponencial de la población humana, tras siglos de crecimiento muy lento, ha comenzado a frenarse en tiempos recientes. La tasa anual de crecimiento de la población alcanzó su cúspide de 2,1 por ciento en 1962.⁵⁶ Empero, el que la tasa esté ralentizándose no debe cegarnos del hecho de que todavía hacen falta alrededor de cien años para que esta descienda al 0,06 por ciento por año y la población del mundo llegue a su número máximo. En otras palabras, hemos pasado la cresta, pero falta mucho para que la curva de población comience a descender. Se estima que la población del mundo alcanzará los 9,7 millones en 2050 y 11,2 millones en 2100.⁵⁷ También debemos tratar con precaución estas proyecciones. En las últimas dos décadas el consenso científico indicaba, antes de las investigaciones más recientes, que el máximo de población llegaría en 2050 y sería de 9000 millones de personas,⁵⁸ lo cual se ha derogado desde entonces.

Estas tendencias demográficas impactarán todas las áreas del trabajo de la ONU, sobre todo las relacionadas con la paz y la seguridad, el desarrollo y el cambio climático. Cabe enfatizar que el África subsahariana es la región que más rápido crece en el mundo, al tener una proyección de 1 millardo de

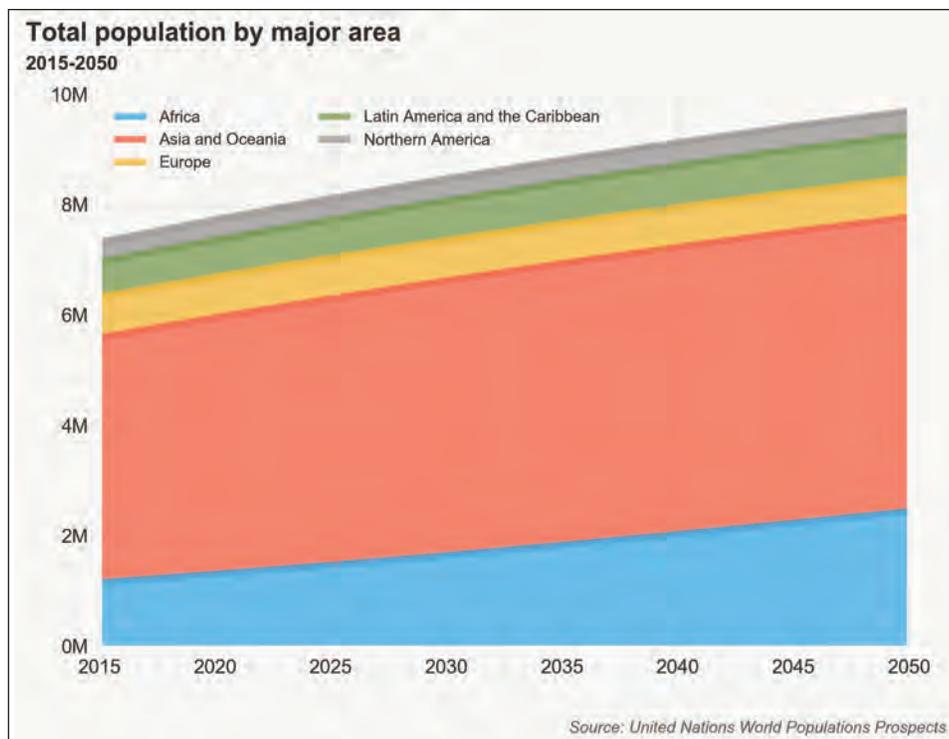
personas hoy a entre 3,5 y 5 millardos en 2100.⁵⁹ Esto pone de relieve la completa centralidad de África para la misión general de la ONU.

Los pueblos del mundo son ahora más móviles que nunca en la historia. Más de 1000 millones de personas son migrantes. Esta cifra incluye al estimado de 244 millones de migrantes internacionales anuales y a los 740 millones de migrantes que no salen de sus países.⁶⁰ Esto produce retos económicos, sociales y de estilo de vida para todos. A la vez, la escala de estas migraciones temporales o permanentes da origen a oportunidades de transmisión de enfermedades, crimen organizado y terrorismo.

De manera semejante, el número de personas desplazadas interna o internacionalmente ha llegado a proporciones sin precedentes. En 2015, el ex enviado humanitario de la ONU, Jan Egeland, describió públicamente al sistema de la ONU para gestionar a los desplazados como “totalmente destrozado”.⁶¹ Esto se refleja en:

- La desestabilización de los “países de origen” por el conflicto armado sigue creando factores impulsores en la mayor parte de Oriente Medio y África Septentrional, así como en otras regiones del mundo. Es plausible que esta tendencia continúe en el futuro próximo.
- La carga que esto pone a su vez sobre los países vecinos (que de hecho se convierten en los países de primer asilo para los desplazados internos) aumentará en consonancia. Y en algún momento llegará el punto de inflexión, como recalcan los casos recientes en Jordania, el Líbano y Turquía.
- La ausencia de una red regional (y mucho menos global) de instalaciones y servicios de apoyo en países de tránsito para las personas desplazadas que están viajando, agrava la crisis y produce desastres humanitarios continuados como el que hemos visto recientemente en el Mediterráneo.
- La ausencia de cualquier acuerdo mundial común sobre el reasentamiento a largo plazo de personas desplazadas internacionalmente, la manera en que se determinaría o no su estado de refugiados y cuándo se les otorgaría ese estado, para evitar las explosiones políticas que se han generado en los países de “destino” que estas personas en circunstancias desesperadas han elegido porque no tienen garantías de ser aceptados en otra parte.

Estos elementos apuntan a una necesidad de reforma sistémica radical que permita gestionar traslados mundiales de personas, personas



desplazadas internamente, y en especial a quienes tienen el estado de refugiados... y todo esto a gran escala. El sistema actual se diseñó para satisfacer las exigencias de la década de 1950. Ha fracasado en modernizarse ante la perspectiva de fragmentación de varios Estados-nación de los últimos diez años. Empeoran el problema las nuevas tecnologías de telecomunicación, con su disponibilidad casi universal y las oportunidades adicionales de movilidad física que presentan. Esta se ha convertido en un área que requiere una reforma urgente para el sistema multilateral de la ONU, incluidas las interrelaciones con organizaciones regionales que también comparten responsabilidades en estas áreas. Para muchos Estados miembros, se ha vuelto la prioridad número uno.

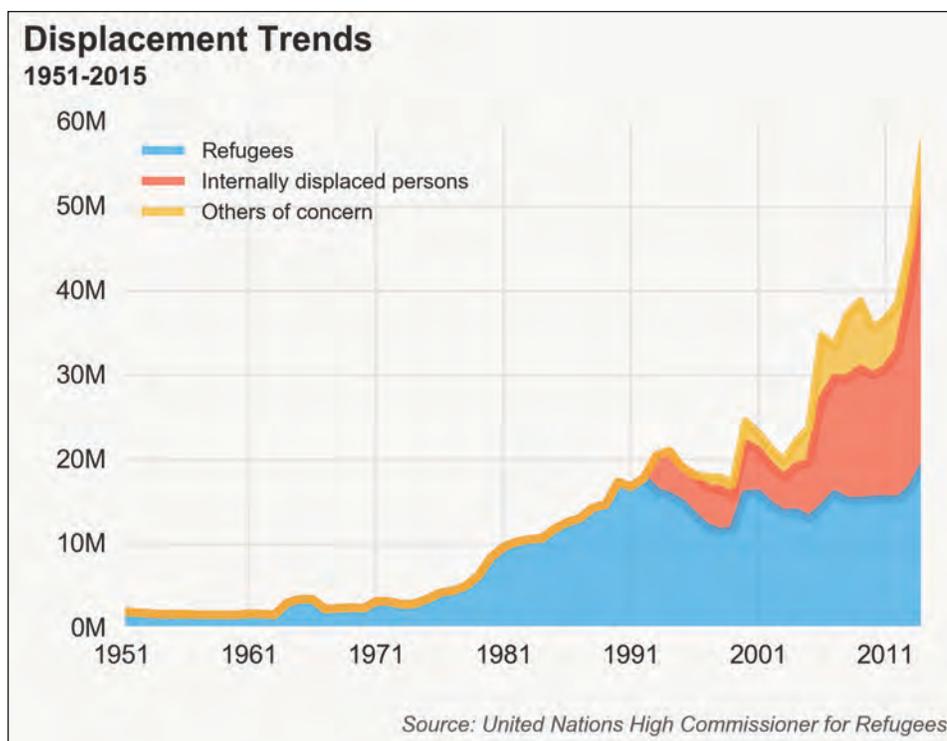
La Amenaza Creciente de las Enfermedades Transmisibles en Todo el Mundo

La comunidad internacional aún tiene el reto del surgimiento de epidemias y pandemias. Esta amenaza es exacerbada por el rápido incremento poblacional, de 83 millones de personas en el mundo cada año, y los desplazamientos de personas sin precedentes.⁶² Y mientras se incrementa el riesgo de enfermedades transmisibles globalmente, la capacidad de los sistemas nacionales y

mundiales de salud pública para detectar, prevenir y dar tratamiento a estas enfermedades está bajo presión debido a las limitantes de la financiación pública.

El problema de las enfermedades transmitidas globalmente depende de varios factores: la idoneidad de los sistemas de salud internos, la suficiencia de los niveles de nutrición (según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 795 millones de personas padecen desnutrición crónica hoy⁶³), la disponibilidad de sistemas de salud infantil y materna, la escasez del agua, el impacto de los desastres naturales, la deforestación y los cambios de microclimas y desertización. Todos estos factores se complican por los conflictos armados, en los que mucha más gente muere, es herida o queda discapacitada a causa de motivos no violentos (como las enfermedades) que por motivos violentos. Por ejemplo, en Darfur el 80 por ciento de las muertes de civiles acaecidas entre 2003 y 2008 fueron consecuencia de enfermedades.⁶⁴

El fracaso de la FAO en responder adecuadamente a la crisis del Ébola en África Occidental entre 2013 y 2014 puso de manifiesto inquietudes sobre la capacidad que la ONU tiene para responder eficazmente a epidemias similares a futuro. De todas las enfermedades infecciosas



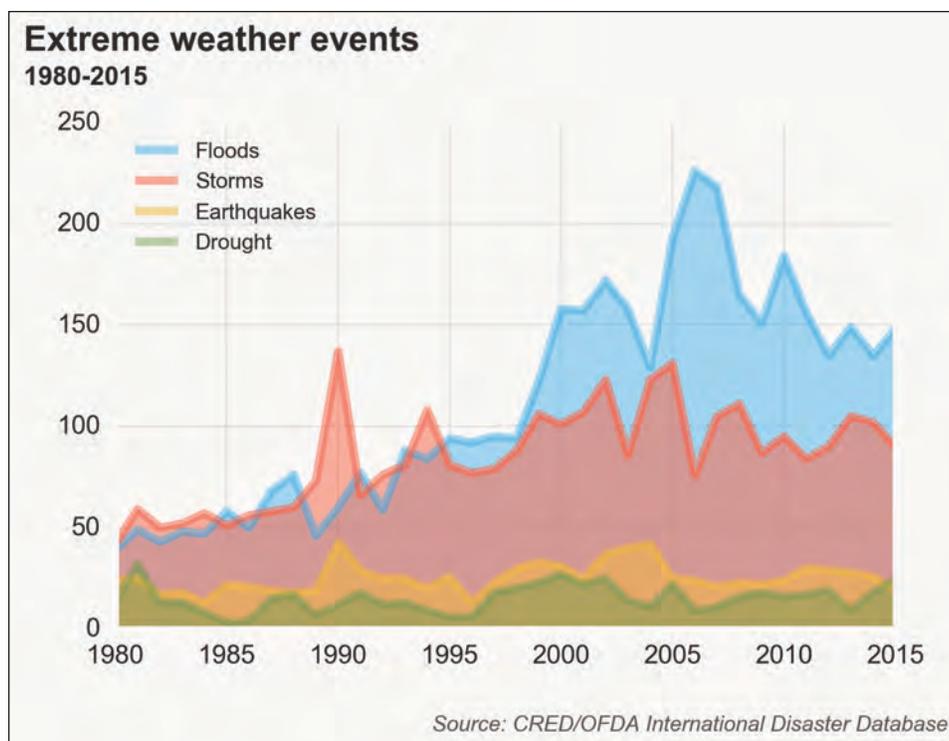
potencialmente letales con que la comunidad internacional debe lidiar, la influenza, en todas sus variantes, sigue siendo una de las más letales.⁶⁵ La Asamblea Mundial de la Salud adoptó en 2007 el histórico Marco de Preparación para la Influenza Pandémica, que reunió a los Estados miembros, a la industria y a la FAO para implantar un método global de preparación y respuesta ante la influenza. A pesar de ello, sigue habiendo un escepticismo considerable sobre la capacidad de la ONU para dar respuesta eficazmente a un brote mundial.

En paralelo a estas amenazas, la crisis generalizada de investigación en antibióticos y el problema de la resistencia a antibióticos desarrollada por prescripciones excesivas o uso abusivo surge como uno de los grandes retos estructurales con que la comunidad se enfrentará a futuro. Según investigación de varias agencias de la ONU, la resistencia antimicrobiana es una amenaza de salud pública global que podría matar a millones de personas por año, deshacer los logros en salud pública de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, poner en peligro a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y, para 2050, causar un 3,5 por ciento de déficit en el producto interno bruto global.⁶⁶

Por último, la capacidad limitada de los servicios de salud nacionales y profesionales e instalaciones internacionales de salud, así como el despliegue de

unidades médicas en zonas de crisis del mundo, son un creciente problema de logística. La incapacidad de desplegar recursos rápida, eficaz y eficientemente ante la crisis del virus del Ébola en África Occidental es un buen ejemplo. La MSF y otras agencias han expresado sus preocupaciones sobre la capacidad de la ONU para enviar personal de manera segura a este tipo de crisis en el momento en que estallan. Si no se producen despliegues rápidos, un brote de enfermedad puede esparcirse rápidamente y cruzar países.

El futuro de la salud pública global, incluida la capacidad de dominar enfermedades transmisibles globalmente, representa un desafío básico para la credibilidad del sistema multilateral de la ONU en su conjunto. Es el meollo del sentido de seguridad física de las personas. Es absolutamente básico. No deberíamos olvidar nunca que la pandemia de gripe española de 1918–1920 mató a más personas (50 millones) que el total de caídos de la Primera Guerra Mundial. Más de *un tercio* de la población mundial de entonces contrajo la gripe española.⁶⁷ El control eficaz de futuros brotes de enfermedades transmisibles, con el involucramiento de todas las partes interesadas, representa un área que debe ser reformada urgentemente, antes de que sea demasiado tarde.



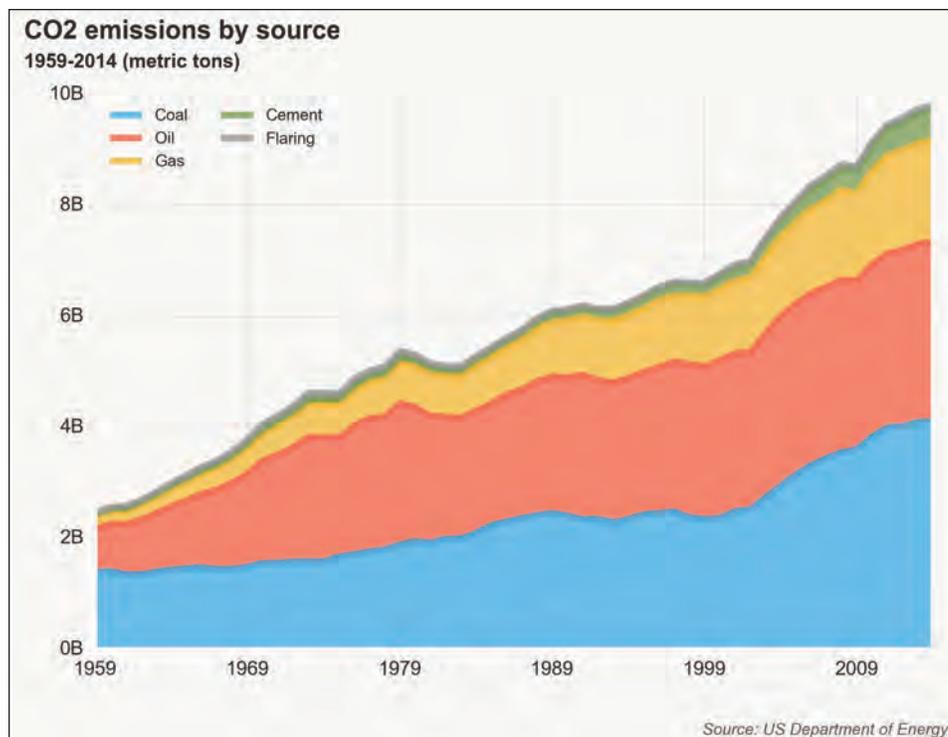
El Impacto Acelerador y Acrecentador del Cambio Climático

El cambio climático y su impacto en los sucesos meteorológicos extremos, la escasez de comida y agua, las inundaciones costeras, los patrones de infección de enfermedades transmisibles globalmente y el desplazamiento internacional de personas son cuestiones que pueden abrumar a los formuladores de políticas nacionales e internacionales e impedir que den respuesta a tiempo y escala suficientes. Como lo advirtió un informe científico: “si las temperaturas siguen subiendo más allá de ciertos límites, pueden desencadenarse cambios abruptos, impredecibles y potencialmente irreversibles, que tendrían impactos masivos, perjudiciales y a gran escala”.⁶⁸

El “límite” meteorológico tras el cual ocurrirían cambios peligrosos y posiblemente irreversibles en la biósfera, según lo consensuaron los científicos y Estados miembros, corresponde a un aumento de la temperatura promedio global superior a los 1,5–2 grados Celsius por encima de los niveles anteriores a la era industrial.⁶⁹ Cuanto más se demore en llegar a su cenit el nivel de emisiones, más difícil será mantener el aumento de temperatura bajo este nivel. Y la realidad es que, aún si se cumplieren las promesas hechas en París, tan solo se reducirían las

emisiones en un tercio. Ya hay varias señales de alarma:

- La Tierra ya se ha calentado un promedio de 1,02 grados Celsius desde la Revolución Industrial.⁷⁰ Si las temperaturas mundiales aumentan uno o dos grados sobre la media, viviríamos en un “casino climático”: no sabríamos qué esperar, porque estaría fuera del intervalo de observaciones que ha abarcado más de 100.000 años.⁷¹
- Otro impacto del cambio climático es el incremento de la gravedad y la frecuencia de los sucesos meteorológicos extremos. Este cambio ya se ha reflejado en los importantes aumentos en las primas de seguros globales. Los costos humanos y económicos de los sucesos meteorológicos extremos (p. ej.: ciclones, olas de calor, inundaciones, incendios forestales) están creciendo.
- A pesar del incremento de las temperaturas, los cambios en los patrones de lluvias y sucesos meteorológicos extremos, tan solo el aumento poblacional requerirá un 30 por ciento más de agua, 50 por ciento más de comida y 45 por ciento más de energía antes del 2030. También aumentará la probabilidad de conflictos armados causados por crisis alimentarias, de



agua o energía.

El Quinto Informe de Evaluación del IPCC de 2014 reconoce que el cambio climático empeora un conjunto de amenazas existentes a los seres humanos. El cambio climático amenaza la seguridad humana porque puede exacerbar la escasez de recursos, perjudicar medios de subsistencia, aumentar las presiones de migración y debilitar la capacidad de los Estados de proveer las condiciones necesarias para la seguridad humana. Dificulta aún más la implantación del programa de desarrollo sostenible, puede invertir las tendencias positivas, añadir incertidumbres nuevas e incrementar el costo de la generación de resistencia.⁷²

El cambio climático tiene el potencial de afectar a todo el globo, pero su impacto resultará más grave en las personas vulnerables y los grupos con bajo índice de desarrollo humano. Esto suma un problema más de tensiones sociales y políticas, lo que aumenta la probabilidad de conflictos armados.⁷³ Para los pequeños Estados isla en vías de desarrollo, el cambio climático es una amenaza a la existencia que debe atenderse urgente y efectivamente.

La ONU gusta mucho de usar el término *cross-cutting* (“transversal”). Si alguna vez hubo algún desafío verdaderamente transversal para el sistema, ese es el impacto multidimensional del cambio climático, ya que abarca todos los ámbitos de pilares de la paz y seguridad, desarrollo sostenible y de los derechos humanos de la ONU. Sin embargo, el quid de la cuestión radica en si nuestra maquinaria actual de la ONU, dependiente de la CMNUCC y la Conferencia de las Partes asociada, está preparada para lidiar con la velocidad suficiente para realizar modificaciones políticas que eviten el cambio climático peligroso e irreversible. Si la comunidad internacional fracasa en recortar las emisiones radicalmente, deberán implantarse medidas más radicales en varios países, regiones e industrias del mundo. Para algunos Estados isla en vías de desarrollo, la cuestión es existencial.

Todo esto es sin que tomemos en cuenta los otros aspectos en que los humanos han traspasado los “límites planetarios” identificados por el Stockholm Resilience Centre, incluyendo:⁷⁴

- Agotamiento del ozono estratosférico;

- Pérdida y extinción de biodiversidad;
- Contaminación química;
- Acidificación del océano;
- Utilización de agua dulce;
- El ciclo hidrológico global; y
- Cambio de sistema de tierras.

En particular, la comunidad internacional debe abordar a largo plazo la integridad ambiental de los océanos, que cubren el 70 por ciento de la superficie terrestre. Los océanos impactan profundamente en el cambio climático y los patrones meteorológicos. También son una fuente fundamental de proteínas para el mundo. A pesar de ello, la gestión de los océanos es casi por completo un vacío institucional en la arquitectura ambiental general de la ONU. Los gobiernos nacionales no se hacen responsables. Tampoco hay mecanismos acordados internacionalmente para la gestión exhaustiva de los ecosistemas oceánicos. En efecto, el gobierno de nuestros océanos es tierra de nadie.

DESAFÍOS INTERNOS DEL SISTEMA DE LA ONU

“Cuando todos jugamos a lo seguro es cuando creamos un mundo de suma inseguridad”.

Dag Hammarskjöld

Secretario general de la ONU (1953–1961)

Los megacambios y los megadesafíos enumerados anteriormente modificarán de forma radical el terreno de la política global, donde deberán operar tanto las instituciones nacionales como las multilaterales en el futuro. En conjunto, pondrán a prueba la capacidad de la ONU de adaptarse a las realidades del siglo XXI, en vez de decantarse por los métodos cómodos y familiares de resolución de problemas, que están atados en la centuria anterior. Pero además de estos retos “exógenos”, existen otros que son internos de la ONU y que también deben atenderse.

Una Cultura Reactiva en Lugar de una Proactiva

Comprensiblemente, la ONU evolucionó como una institución de reacción ante la destrucción pormenorizada de la Segunda Guerra Mundial. Por ende, tras setenta años, ha reaccionado a las crisis

posteriores a su surgimiento, a veces con eficacia, a veces no tanto. Pero tras un atento examen a los términos de la Carta de la ONU, resultó menester recordarnos a nosotros mismos que una vez más tenemos el encargo de evitar el flagelo de la guerra. Es esta disposición sobre la prevención en el alma de esta carta lo que nos hizo esforzarnos de una manera renovada en un programa preventivo más completo para toda la ONU. Por lógica, este incluye:

- Prevenir que las crisis políticas terminen en conflictos armados;
- Prevenir que las disputas internas de los Estados asciendan a guerras;
- Prevenir desastres humanitarios como el que vimos desenvolverse en la crisis de refugiados de los últimos años;
- Prevenir que el aumento del desempleo entre la juventud alimente la próxima generación de enajenamiento político y toda una ola nueva de extremismo violento;
- Prevenir brotes locales de enfermedades transmisibles de modo que no se conviertan en pandemias globales;
- Prevenir atrocidades masivas mediante acciones tempranas y eficaces; y
- Prevenir el irreversible cambio climático.

La prevención debería ser el nuevo hilo conductor de todas las operaciones de la ONU. Cuando se toma en serio, se vuelve una cuestión de cultura institucional, estructura y asignación de recursos en toda la ONU.

Una Cultura de Silos Independientes, no una de Líderes Integrados

Las Naciones Unidas están compuestas por once fondos y programas, quince agencias especializadas, cuatro organizaciones relacionadas y otras tres entidades: un total de treinta y tres instituciones, las cuales aparecen en el anexo 3. Por supuesto, esto es sumando la estructura interna de la Secretaría, que da trabajo a 41.081 personas.⁷⁵ Desde siempre ha habido llamados para reducir los “silos” institucionales que se extienden por el sistema. El antídoto ideal para deshacer los silos es buscar un enfoque “transversal”.

Nos quedan todavía algunas dudas con respecto a cómo se ha trasladado este proceso a la práctica

institucional. Reconocemos completamente que las estructuras, lineamientos y asignaciones de recursos actuales a los diversos fondos, programas y agencias especializadas, así como las operaciones propias de la Secretaría, van en pos de la fragmentación. Por ello, será una tarea formidable derrocar esta predisposición histórica a formar “silos”, necesitando una relación intensiva con las estructuras de liderazgo de la ONU y otros interesados por un período extenso. Aunque a nivel funcional significa lo siguiente:

- Debería incidir en una toma de decisiones en la alta jerarquía de la ONU donde, durante sus actividades deliberativas diarias, la gestión ejecutiva ejecute decisiones de índoles política y operativa que incorporen los elementos combinados de la seguridad, desarrollo y derechos humanos en cuestión;
- Además, una “erradicación de silos” efectiva debería asegurar que estos procesos de toma de decisiones integrados se reflejen en la orientación de la Secretaría para algunas de las operaciones sobre el terreno de la ONU; y
- Por último, sabremos que los “silos” se han erradicado por completo cuando los coordinadores permanentes de trabajo sobre el terreno ejerzan las funciones de desplazamiento de personal y recursos entre y dentro de las agencias de la ONU, según las necesidades cambiantes del entorno real.

En pocas palabras, la “erradicación de silos” se refiere a cómo se realizan, comunican y aplican las decisiones.

Una Cultura de Creación de Informes y no de Implementación

La ONU ha desarrollado una cultura en la que se tiende a premiar la creación de informes en lugar de la puesta en marcha de las decisiones y la entrega de resultados cuantificables. Una de las críticas más mordaces y omnipresentes hacia la ONU es que se ha convertido en una organización de palabras, no de acciones. Hay una gran preocupación dentro del sistema sobre garantizar “el utilizar las palabras correctas” mientras refinamos nuestros análisis de un cierto problema mundial. Se dedica menos atención a lo que podemos, deberíamos y debemos hacer para solucionar el problema sobre el terreno. Esto debe cambiar.

Una Cultura de Rendición de Cuentas Imprecisa y sin Parámetros Claros

El sistema de la ONU ha evolucionado de manera que hace casi imposible responsabilizar a nadie de cualquier tema. Incluso parece que se ha diseñado así. Debido a que el programa de acciones de la ONU parece ser “transversal”, todos y nadie son al mismo tiempo responsables del rendimiento de la institución. Nadie tiene en su escritorio una copia del famoso cartel de Harry Truman: “Asumo la responsabilidad”. El problema fundamental es que si no se puede hacer responsable a un individuo por elementos individuales del rendimiento general de la ONU, la efectividad total del sistema se degrada.

Una Cultura de Centralización y no de Delegación

La ONU funciona con una estructura muy jerárquica. Necesita ser mucho más horizontal. Hay demasiados niveles y líneas de “administración”. No se puede administrar físicamente de manera jerárquica una institución tan grande, diversa y cuyo ámbito sea global, como en el caso de la ONU. Dentro del marco de orientación de políticas estratégicas, debe haber líneas precisas de delegación de operaciones. Asimismo, esto se relaciona directamente con la discusión anterior sobre rendición de cuentas. Si los poderes están delegados de forma clara, por ejemplo, al gerente de un operativo sobre el terreno, allí es donde la responsabilidad debe recaer.

Una Cultura de Centralización y que no Prioriza los Operativos sobre el Terreno

Casi la mitad del personal de la Secretaría de la ONU (de 41 000 personas) están situados en operaciones de oficina.⁷⁶ Ya que, en última instancia, la eficacia de la ONU no es juzgada por la elegancia de sus documentos de políticas sino por la efectividad con que ejecuta plenamente su mandato en el contexto real, debería haber más personal sobre el terreno que en la oficina. El personal sobre el terreno necesita además ser mejor compensado. Debemos estimular una cultura de servicio profesional sobre el terreno a largo plazo, de manera que los mejores practicantes reciban apoyo, incentivos y promociones a cambio de su continuo servicio sobre el terreno, en contraste con la práctica de volver a la oficina para salir adelante en sus carreras.

La Ausencia de Operativos de Campo Integrados sobre el Terreno

La prestación efectiva de servicios para albergar a Estados y a comunidades necesita de operativos integrados sobre el terreno. Esto, evidentemente, refleja el debate general sobre cómo gestionar responsabilidades de función y geográficas en instituciones de políticas internacionales de manera más general, sin importar que estas pertenezcan a ministerios nacionales extranjeros o a instituciones como las Naciones Unidas. Este problema es clásico en las matrices organizacionales de diseño institucional: si la prioridad debería tenerla una función especializada o un área geográfica.

Pero si la ONU se toma en serio la premisa de que tenemos el encargo de perseguir una agenda de paz y seguridad, desarrollo y derechos humanos en la comunidad internacional, lo que sigue naturalmente es que debemos tener equipos sobre el terreno bien integrados que sean capaces de ejecutar mandatos en el contexto real. Y lo que es más importante, esto puede tener más sentido para cada uno de los gobiernos que alojan los operativos de la ONU alrededor del mundo. Al final, nuestra responsabilidad primordial no es mantener la integridad de cada uno de los “silos” del sistema en general. En cambio, debemos proporcionar programas coordinados a través de equipos coordinados bajo coordinadores permanentes completamente facultados. Así hay más probabilidades de proveer resultados más eficientes, efectivos y medibles. Más aún, se puede realizar una integración adecuada de los equipos sobre el terreno de la ONU de modo que se maximice el espacio operativo para trabajos humanitarios en caso de que se produzcan, mientras también se reconoce que este espacio operativo no puede asegurarse sin abordar las realidades de seguridad y desarrollo que lo rodean.

Protocolos de Cooperación Detallados entre la ONU y Organizaciones Regionales

La ONU tiene relaciones institucionales importantes con muchas organizaciones regionales, aunque muchas de ellas carecen de protocolos claros que definan las metas en común y las interrelaciones. Además de la utilidad operativa que otorga mejores acuerdos de coordinación, el

capítulo 8 de la Carta de la ONU también estipula formalmente la importancia que tienen las instituciones regionales en mejorar la labor de la ONU en general. Esta preocupación no es insignificante. La capacidad institucional y de presupuesto de muchas organizaciones regionales, tales como la Unión Europea y la Unión Africana, para convertirse en agentes internacionales importantes por derecho propio es formidable. Esto apunta a la necesidad urgente de realizar acuerdos de cooperación más efectivos y protocolos definidos entre la ONU y el resto de las instituciones regionales. Actualmente, estas relaciones funcionan más debido a la buena voluntad de la gente y las instituciones que como resultado de definiciones en las relaciones interorganizacionales.

Por lo que respecta a la paz y la seguridad, por ejemplo, sigue habiendo falta de claridad entre los poderes de la UA según el artículo 4 de su Acta Constitutiva, relativo a la intervención de la UA a otros Estados miembros bajo “circunstancias graves” y los poderes que sostiene el Consejo de Seguridad de la ONU como lo indica la Carta de la ONU, en especial el capítulo 8. Este capítulo define la relación de seguridad entre el Consejo de Seguridad y las organizaciones regionales, o lo que la Carta llama en líneas más generales “acuerdos regionales”. De nuevo, la relación operativa entre las dos instituciones es razonable pero necesita mejoras significativas en cuanto a las cuestiones sobre las operaciones pacificadoras de la UA y la ONU, particularmente para encontrar fórmulas de financiación efectivas para la primera. La carga de estas operaciones se ha constatado demasiado grande para las capacidades financiadoras colectivas de varios Estados africanos.

Hasta cierto punto, las relaciones de paz y seguridad entre la ONU y la UA han mejorado desde la aplicación del Marco Conjunto ONU-UA para una Colaboración Mejorada sobre Paz y Seguridad. Pero este marco conjunto necesita ampliarse para incorporar acuerdos de cooperación para toda la gama de operaciones de la Comisión de la UA. Por ejemplo, serían útiles más relaciones institucionales formales sobre “desarrollo y gobierno” bajo el marco conjunto. Las disposiciones conjuntas efectivas pueden convertirse en multiplicadoras de fuerzas para ambas partes. Este concepto de “multiplicador de fuerzas”

es lo que la ONU necesita para avanzar con las demás organizaciones regionales principales en el resto de los dominios políticos internacionales. Esto se vuelve más crítico cuanto más se contrae el rédito público, y se dificultan las contribuciones de los países a las instituciones multilaterales y regionales, y existan algunos Estados miembros que financien ambas conjuntos de instituciones.

Marcos de Colaboración con ONGs y el Sector Privado

Como ya se indicó, los protocolos de coordinación entre el sistema de Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods, las organizaciones regionales, las ONG internacionales y miembros del sector privado, no están bien estructurados. Los protocolos operativos acordados, junto con arreglos consultivos flexibles que sean coherentes con estos protocolos, se vuelven cada vez más necesarios. En cierta medida, esto está comenzando a suceder naturalmente entre la ONU y el Banco Mundial, por medio del proceso de negociación de los ODS, que al final produjeron la Agenda 2030. Si la Agenda 2030 se financia y entrega apropiadamente, este marco de cooperación deberá intensificarse en el futuro. Lo mismo se aplica a las relaciones estructurales de la ONU con ONGs internacionales. Las ONGs internacionales se quejan a viva voz sobre lo formulista que es el mecanismo para participar con la ONU... de lo cual se encarga una oficina menor dentro de la maquinaria del ECOSOC. El desarrollo del Pacto Mundial de la ONU con el sector privado llevado a cabo por el ex secretario general Kofi Annan ha probado ser un marco más efectivo que el marco destinado a las ONGs. Funcionó adecuadamente durante las negociaciones recientes de la Agenda 2030 y el Acuerdo de París. Pese a ello, se necesita más trabajo en ambos marcos.

En resumen, la estructura basada en Estados del sistema multilateral aún es fundamental. Pero si ha de permanecer así, el sistema debe conectar, cooperar y coordinar con la creciente cantidad de agentes no gubernamentales en el espacio político mundial. La verdad es que vivimos en un entorno simultáneamente multilateral y que involucra a otros interesados. Para hacer que funcione la relación entre estas realidades será una prueba de fuego para la reforma efectiva de la ONU en el futuro.

Una Estrategia de Dotación de Personal Rígida

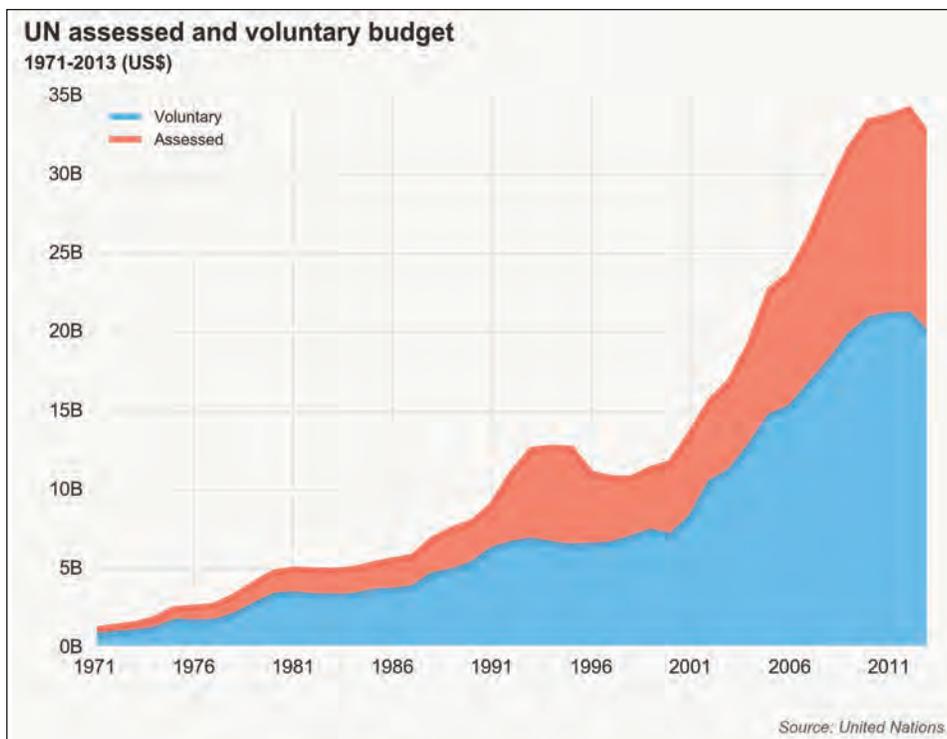
Si hay algo que resume el hecho de que todavía tenemos una ONU de mediados del siglo XX tratando de solucionar problemas del siglo XXI, es el tipo de sistema de gestión de personal, que se ha transmitido desde tiempos inmemoriales. A pesar del número creciente de crisis cambiantes a los que la ONU debe hacer frente, puede tomar hasta doce meses el reclutar a alguien para un puesto en la ONU.⁷⁷ En cualquier organización moderna esto es sencillamente insostenible. Encima, la incapacidad de los gerentes de la ONU para trasladar personal dentro de las mismas agencias, ya no digamos entre diferentes agencias, impide que la institución pueda responder eficazmente a sucesos en rápido desarrollo. Por ejemplo, bajo los acuerdos actuales, el secretario general no está autorizado para mover recursos y personal entre los departamentos de la misma Secretaría de la ONU, menos aún entre la Secretaría y los fondos, programas y agencias especializadas, que tienen otras ventanillas de financiación y acuerdos de gobierno separados. Más aún, se ha convertido en leyenda urbana la noción de que es imposible despedir a quienes hayan alcanzado una posición permanente, sin importar las revisiones y los protocolos de manejo de rendimiento aplicados a esa persona. Por

último, se ha ido perdiendo el concepto de un servicio público permanente y profesional. Las designaciones políticas son a menudo importantes para añadir experiencia a la administración de instituciones de alto nivel. Aunque por otro lado, son contados los casos en los que los profesionales de mayor antigüedad y experiencia de la ONU pueden ascender a posiciones directivas superiores.

Hay una necesidad grande de traer a la ONU un cuadro de experiencia institucional que permita relacionar la Secretaría y los fondos, programas y agencias de la ONU. Debe retenerse la flexibilidad para hacer contrataciones externas cuando sea necesario, pero no debería ir en detrimento de la misma idea de un servicio de carreras internacionales permanentes, y eso está a punto de suceder. Se necesitan reformas de fondo en el sistema de administración de la ONU si esta quiere seguir realizando las cada vez más diversas funciones que los Estados miembros le han asignado para las décadas venideras. Ellos son la clave, en muchos aspectos.

Restricciones de Presupuesto Externas y Flexibilidad de Presupuesto Interna

El presupuesto es un aspecto muy decisivo para la poca discusión que genera. Es importante poner en contexto el presupuesto de la ONU. En 2013, la



ONU percibió anualmente 32.400 millones de dólares, subdivididos en 12.600 millones en cuotas y 19.800 millones en contribuciones voluntarias de los Estados miembros.⁷⁸ Así, la ONU tiene la capacidad fiscal de un Estado del tamaño de Eslovaquia, o equivalente al presupuesto de ayuda del Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido.

Las cuotas que cobró la ONU a los Estados miembros (basadas en una fórmula fija que evalúa el producto interno bruto de cada país) durante los últimos 25 años creció moderadamente. Los aportes voluntarios, por naturaleza, han fluctuado más según la capacidad de pago de cada Estado (dependiendo de las circunstancias económicas nacionales) y la intensidad y crisis que afrontan los fondos, programas y agencias especializadas de la ONU en un año en específico.

La ONU, como cualquier institución, debe sobrevivir con sus medios. El problema fundamental no es la cantidad de dinero, sino la forma en que se distribuye internamente, lo que refleja parcialmente las inflexibilidades del sistema de administración de personal al que se hizo referencia anteriormente. También hay un problema vinculado en el que personal perteneciente a mandatos pasados sigue en la nómina de la ONU, consumiendo el presupuesto. Hay lugar para mejoras sustanciales en estas áreas.

Como mencionamos, hay una brecha de asignación de financiación a los programas humanitarios que va agravándose, así como la cantidad efectivamente aportada a ellos. Allí se refleja la carencia por la reducción de ingresos en los Estados que ha prevalecido desde la crisis financiera mundial. También podría reflejar la “fatiga de donante” de partes que perciben que esos programas no funcionan tan bien y prefieren donar a las ONG internacionales. Esto necesitará un enfoque cuidadoso de reforma.

Un elemento fundamental de reforma de financiamiento yace en el sistema burocratizado de determinación y confirmación de presupuestos de la ONU. A diferencia de otras corporaciones, el proceso de planeación de presupuesto toma dos años y tres meses de anticipación. Involucra un proceso de decisión de ocho etapas, u once, si contamos las auditorías financieras, de rendimiento y rectitud. El informe final presentado al Quinto Comité de la ONU de decisiones de

presupuesto sobrepasa las 8000 páginas. Mientras se conserva el control final de la Asamblea General sobre el presupuesto a través del Quinto Comité, hay una gran iniciativa de racionalización a gran escala para aumentar la transparencia hacia los Estados miembros y mejorar la eficiencia de la organización en general. La complejidad del proceso actual en sí mismo denota una concesión de ineficiencia institucional.

Organizando principios para una ONU más efectiva

Dada la velocidad, profundidad y complejidad de los cambios desarrollándose en el ambiente estratégico en el que la ONU requiere operar en el siglo XXI, y dadas algunas de las rigideces de la estructura institucional y la cultura actuales de la ONU, ¿cuáles son los principios básicos que deberían guiarnos en nuestros esfuerzos para que la ONU sea más “adecuada para el propósito” para el futuro? Más allá de los clichés usuales y sin sentido de la administración, es importante ser conceptualmente claros acerca de la dirección estratégica que la institución debería tomar ahora. Estos principios básicos son la base de un número limitado de recomendaciones de cambio más específicas.

1. **La reafirmación formal por parte de Estados miembros del principio de multilateralidad de la ONU como parte central del futuro del orden global. Esto debería ser llevado a cabo en la segunda conferencia de San Francisco en el 2020, para marcar el 75 aniversario del establecimiento de la ONU:** Esto también aportaría una oportunidad única para que los Estados miembros a nivel cumbre reflejen formalmente en los orígenes de la ONU, su desempeño histórico, y si los Estados miembros están comprometidos a garantizar el centenario de la institución. Para algunas personas esto podría parecer formulista. De hecho, se ha convertido en algo necesario, tanto política como operativamente. Actualmente, la verdad incómoda es que la multilateralidad está empezando a moverse del centro a los márgenes de las prioridades de políticas internacionales de un número de estados cada vez mayor. Esto se vuelve peligroso si empieza a alcanzar una masa crítica. La indiferencia tiende a generar todavía más indiferencia,

mientras los estados se observan uno al otro alejándose del sistema multilateral que aceptaron colectivamente hace setenta años. Ha llegado el tiempo para que los Estados miembros, en un nivel cumbre, reafirmen públicamente su compromiso político con los principios medulares de la multilateralidad — no como un tipo de dogma ideológico, sino recalcando de nuevo la lógica central de la política externa de los Estados miembros acerca de las ventajas que se derivan del sistema multilateral, en contraposición a la “carga” que deben llevar como resultado de este sistema. Necesitamos marcar una línea sobre cualquier erosión mayor del sistema. Y esto debe empezar a nivel de la alta política.

2. **El desarrollo de una nueva agenda integrada para la paz sostenible, la seguridad y el desarrollo (SPSD) para el 2030:** Esta agenda podría sincronizar las operaciones de paz y seguridad de las Naciones Unidas con las ya acordadas agendas globales del 2030 para el desarrollo sostenible y el cambio climático. Estos asuntos en realidad están enlazados, y también debería ser así en los aparatos de la ONU que los abordan. Si la ONU es seria sobre la agenda de seguridad preventiva a largo plazo, la integración total de los factores económicos, sociales y gubernamentales subyacentes es fundamental para el éxito. Esto también constituiría un esfuerzo fundamental para “romper los silos” en los niveles conceptuales, de políticas y operativos, y a través de las divisiones históricas de las políticas y programas de la ONU. El principio de organización central a través de las 3 agendas del 2030 (ej., la Agenda 2030, el Acuerdo de París sobre el cambio climático, y lo propuesto aquí para la paz y la seguridad) es la sustentabilidad. Esto a su vez se dirige a los principios unificadores de las tres agendas, concretamente anticipación, planeación y prevención, en vez de una cultura de una reacción simple, soluciones temporales y dedos cruzados.
3. **El desarrollo de una doctrina comprehensiva de prevención de la ONU:** La prevención ha sido discutida, debatida y acordada en múltiples documentos de reforma de la ONU por varias décadas. Pero todavía no ha sido integrado totalmente en la política, estructura

y cultura de las operaciones combinadas de la ONU. La prevención es fundamental por muchas razones:

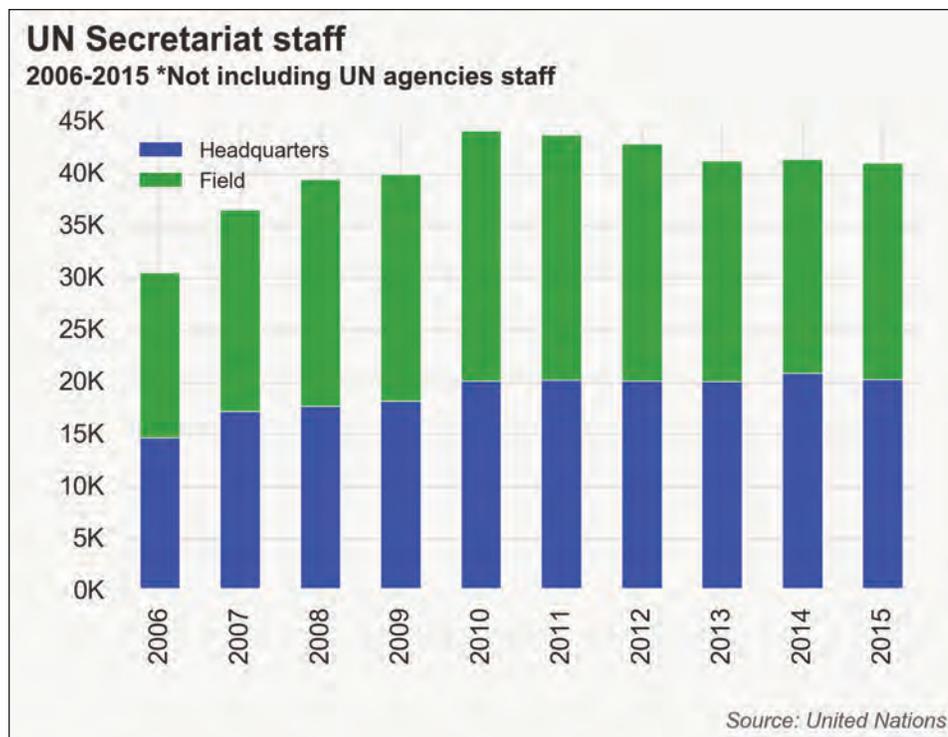
- Salva vidas.
 - Reduce la destrucción de la infraestructura de una nación cuando las crisis desembocan en guerra.
 - Es más efectiva a largo plazo para prevenir la recurrencia de la violencia política o la exacerbación de la fragilidad económica.
 - Ahorra recursos presupuestarios de la ONU.
 - También es clave para cualquier nueva agenda integrada sobre la paz sostenible, seguridad y desarrollo en el país en cuestión.
4. **Un compromiso con la disciplina de la planeación de políticas.** El personal de planeación de políticas es una parte clave de los principales ministerios extranjeros del mundo. Su propósito es mirar más allá de hoy, con un horizonte de planeación de políticas de entre uno y cinco años, identificar los principales nuevos riesgos y oportunidades estratégicas para el futuro. Debemos tener sistemas que puedan responder a lo inesperado con acción flexible, adaptable y efectiva. Pero es igualmente cierto que, con una capacidad de planeación dedicada, la ONU puede analizar tendencias importantes y emergentes que requerirán acción institucional internacional en el largo plazo. La planeación de políticas es por lo tanto la sala de máquinas de cualquier esfuerzo efectivo e integrado en la diplomacia preventiva de la ONU. El enfoque de la maquinaria de planeación de políticas de la ONU debería incluir:
 - Concentraciones geográficas futuras y patrones operativos de actividad terrorista a través del Medio Oriente, el norte de África y más allá, y qué hacer para prevenirla;
 - Los impactos demográficos desarrollándose en la estabilidad y fragilidad de un estado, y qué hacer al respecto;
 - El futuro del empleo y desempleo a través de las economías como una fuente de exclusión social y extremismo violento, y qué hacer al respecto;
 - El impacto de la innovación tecnológica,

incluyendo sus aplicaciones positivas y negativas para la seguridad (ej., la revolución de la inteligencia artificial en asuntos militares); desarrollo sostenible (ej., eficiencia energética y almacenamiento de energía solar); y la mayor previsibilidad de ciertas categorías de desastres naturales;

- Movimientos considerables en el cambio climático, incluyendo los impactos más allá de las proyecciones actuales, y en islas pequeñas y estados en desarrollo, y cómo mitigar éstos de la mejor forma posible; y
 - Las nuevas amenazas de la proliferación de armas de destrucción masiva y cómo reducir esas amenazas.
5. **Compromiso con las disciplinas administrativas centrales de definición de la misión, delegación, equipos integrados, implementación, medición, responsabilidad y revisión a través de todas las operaciones de la ONU:** Estas aplican a la estructura y cultura de todas las organizaciones complejas globales lidiando con un ambiente global rápidamente cambiante. Los objetivos estratégicos, metas, y misiones de la ONU son establecidos por los Estados miembros a través del Consejo de Seguridad y la Asamblea General. Dar efecto a

estos es la responsabilidad de la Secretaría, las fuerzas de mantenimiento de la paz, y los fondos, programas, y agencias especializadas de la ONU. Consistentes con diferentes estructuras de consejo, estos principios administrativos básicos deben ser aplicados a las estructuras administrativas más horizontales con un abrumador sesgo estratégico hacia los resultados. Los días de las estructuras institucionales clásicamente verticales basadas en jerarquías rígidas y en silos ya terminaron en otras instituciones globales centrales exitosas. Así que también se acabarán pronto para la ONU.

6. **Dar prioridad a las operaciones sobre el terreno sobre la oficina central:** La ONU debería ser juzgada por su éxito sobre el terreno, las vidas que salva y las oportunidades que provee. El desempeño de la ONU no será juzgado por el número de informes que produce. De hecho, escribe demasiados. Como se notó arriba, el sistema parece obsesionado con “tener las ideas en orden” en oposición a “lo que se puede hacer en el terreno”. El sistema parece asumir que, una vez que el informe fue escrito, la resolución fue adoptada y hemos “puesto nuestras ideas en orden”, el trabajo está básicamente



terminado. Eso es, por supuesto, apenas el comienzo del trabajo. Por lo tanto, la ONU siempre debe sesgarse hacia la dirección del terreno. Es allí donde se cambian vidas. Debemos desarrollar un límite sobre cuánto puede expandirse el personal de la oficina central en el futuro como un porcentaje del personal directamente involucrado en las operaciones sobre el terreno. El secretario general actual ha hecho progresos en ésta área. Pero el porcentaje actual es discutiblemente todavía muy generoso con las funciones de la oficina central.

7. **Un principio general de “Equipo de la ONU” con equipos totalmente integrados, orientados a resultados, tanto en el centro como sobre el terreno:** Como se notó arriba, esto aplica a las funciones de políticas específicas de la Secretaría “a través de los silos”. También aplica, más críticamente, para los equipos totalmente integrados de la ONU en el terreno. Cada líder de equipo debería ser escogido desde la agencia de la ONU que tenga la mayor participación en un país socio en particular. Como se notó en el cuerpo del informe, los coordinadores residentes de la ONU tienen severas limitaciones en sus poderes de administración en relación con otras agencias de la ONU. Cada agencia de la ONU actualmente tiene su propio mandato definido para sus propias operaciones en un país en particular. Estos deberían permanecer. Pero también se les debería solicitar que estén de acuerdo con un mandato integrado de la ONU incorporando las misiones combinadas de todas las agencias de la ONU. Esto no debería ser un ejercicio mecánico. Debería ser real y reflejar la naturaleza concreta de la misión y las circunstancias complejas en las que la ONU debe trabajar para cumplir su misión. Los coordinadores residentes deberían ser los profesionales de carrera más antiguos, experimentados, orientados a resultados con altos niveles de éxito en el terreno. También deberían tener altos niveles de precedencia en el sistema de la ONU y ser recompensados profesionalmente y promovidos por permanecer en el servicio del terreno. Más controversialmente, los coordinadores residentes deberían estar empoderados para mover personal y recursos entre
- puestos y agencias dentro del país cuando las condiciones locales en evolución lo demanden. Esto es necesario si los coordinadores residentes van a ser responsabilizados por la totalidad de los resultados de la ONU contra los objetivos y mediciones pactados en el mandato acordado para el país. Esto, a su vez, hará que entre en foco la necesidad de tener la cantidad de oficinas regionales de la ONU actuales. En otras palabras, la estructura sobre el terreno de la ONU, así como su estructura de las oficinas centrales, deben hacerse horizontales.
8. **Una nueva prioridad de “nosotros, el pueblo”, incluyendo asociaciones globales con la sociedad civil, los trabajadores organizados y el sector privado:** La ONU se ha embarcado en una aproximación de desarrollar gradualmente sus asociaciones formales con estos sectores. Ahora debe avanzar a su ritmo. De lo contrario, fallaremos en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible bajo la Agenda 2030. Esta nueva filosofía de asociación también debe ser integrada en los niveles más altos de la administración de la ONU y, una vez más, a través de los silos tradicionales. Esto puede ser llevado a cabo mientras se mantiene la centralidad de la ONU como una institución de Estados miembros y sin las prioridades de los Estados miembros siendo arrebatadas de sus manos por otros actores. De hecho, al involucrarse mejor con la sociedad civil, los trabajadores y las empresas, y dentro de un marco consistente de asociación, son los Estados miembros los que pueden influenciar más fuertemente las prioridades de estos nuevos participantes y no de la manera opuesta.
9. **Las mujeres y las niñas son la mitad del mundo. Actualmente reciben mucho menos de la mitad de los recursos y oportunidades del mundo. La misión de la ONU debe ser cambiar eso:** Esto significa una prioridad central para las mujeres y niñas a través de la administración, estructuras, programas y operaciones de la ONU. La ONU ha tenido mucho progreso en esta área. Se necesita hacer más en normalizar la equidad de género a través del sistema entero. En cuanto a los

programas, las mujeres y niñas son las principales víctimas de los conflictos armados, la pobreza, y las crisis humanitarias. Por lo tanto, las mujeres y niñas deben ser una prioridad central e integrada en todas las áreas de trabajo de la ONU, incluyendo la preservación de la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible, el gobierno, los derechos humanos y justicia, y en cada uno de los programas y agencias de la ONU.

10. Una nueva prioridad para la juventud global: educación, empresa y empleo: En 2015 había 1.200 millones de adolescentes de entre 14-24 años de edad. Para el 2030, ese número habrá incrementado en un 7 por ciento, llegando a 1.300 millones.⁷⁹ Al mismo tiempo, la tasa de desempleo global en 2015 alcanzó 197,1 millones de personas y se espera que tenga un incremento de 2,3 millones para finales del 2016. Esta tendencia está empeorando. Para el 2017, se proyecta que habrá 1,1 millones de personas desempleadas adicionales a esta cifra.⁸⁰ Por lo tanto, estamos enfrentando un desafío global muy importante ya que cientos de millones de personas de la próxima generación no tienen un prospecto de trabajo o de empezar una micro o mediana empresa. Como se notó arriba, por lo tanto nos confrontamos con los ingredientes centrales de un malestar político a largo plazo, y de un extremismo potencialmente violento conforme el “pacto social” global del pasado no logra cumplirle para la generación del mañana. La educación de la juventud, empleo y empresas deben por lo tanto ocupar un nuevo lugar central en las estructuras y prioridades de la ONU.

“Es imposible lograr nuestras metas mientras discriminamos a la mitad de la raza humana. Tal y como nos viene enseñando estudio tras estudio, no hay una herramienta del desarrollo más efectiva que el empoderamiento de las mujeres”.

Kofi Annan

Secretario general de la ONU (1997–2006)

PAZ Y SEGURIDAD

Estas recomendaciones específicas para el futuro de las operaciones de paz y seguridad de la ONU son

particularmente conscientes del trabajo recientemente realizado por el Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz (HIPPO), presidido por HE José Ramos-Horta;⁸¹ el informe del grupo consejero de expertos en la revisión de la arquitectura de la edificación de la paz de las Naciones Unidas del 2015, titulado *El desafío de sostener la paz* (el “informe Rosenthal”), presidido por HE Gert Rosenthal;⁸² y las resoluciones del Consejo de Seguridad y la Asamblea General (2282 y 70/262) de abril del 2016, conteniendo su respuesta al informe Rosenthal.⁸³ Estos son informes meticulosos con muchas recomendaciones importantes para una arquitectura de edificación de paz mejor integrada, apropiadamente financiada, y efectiva, de la ONU. Las siguientes recomendaciones se basan y agregan más a estos informes.

Una nueva agenda integrada sobre la paz sostenible, la seguridad y el desarrollo debe ser negociada. Este informe recomienda que los Estados miembros deberían comisionar un proceso de negociación para desarrollar tal agenda acordada durante el período de 2017-2020. Para hacer que este ejercicio sea real, este nuevo documento de agenda debería tomar al 2030 como su año meta, consistente con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Esta será una muy importante pieza de trabajo. Podría resultar en el acuerdo de un nuevo conjunto de Objetivos de Paz Sostenible. Estas podrían, con el tiempo, ser integradas más comprensivamente en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible existentes, dependiendo de la posición de los Estados miembros.

Por su puesto, los Objetivos de Desarrollo Sostenible ya hacen referencia a la paz y seguridad, pero no en suficiente extensión y profundidad para los propósitos delineados en este informe, y los delineados en los variados informes referidos arriba. Los objetivos centrales de una agenda acordada para la paz, la seguridad y el desarrollo podrían ser:

- Primero, establecer un marco conceptual común sobre la agenda de paz y seguridad, paralelo a lo que ya se logró en el desarrollo durante la Agenda 2030;
- Segundo, convertir la agenda de paz y seguridad, incluyendo su arquitectura institucional asociada dentro del sistema de la ONU,

en una aproximación incrementalmente preventiva, en vez de ser una aproximación reactiva, y una que por lo tanto lidie con las causas subyacentes de la crisis y el conflicto a través del mundo, como los aspectos sociales, económicos y de gobierno.

- Tercero, incorporar al espectro entero de las operaciones de paz sostenible en una agenda sistémica que incluya lo siguiente:
 - Planeación de políticas
 - Anticipación de la crisis
 - Acción preventiva
 - Mediación activa
 - Refuerzo de la paz
 - Mantenimiento de la paz
 - Recuperación post-conflicto
 - Reconstrucción
- Cuarto, recalcar la necesidad de contar con capacidades de respuesta rápida para la ONU, donde y cuando las crisis políticas o conflictos armados surjan sin advertencia, como es usualmente el caso.

En otras palabras, dada la naturaleza de los desafíos reales a los que se enfrenta la ONU en el terreno hoy, esta nueva agenda de paz y seguridad adoptaría totalmente tanto las capacidades de reacción preventivas a largo plazo y las reactivas a corto plazo. En muchos aspectos, por lo tanto, una

agenda preventiva de paz y seguridad podría evolucionar en una dirección similar a la agenda del desarrollo sostenible, en el aspecto de que la última asienta las fundaciones de largo plazo para el crecimiento económico sostenible, la protección ambiental, y la cohesión social. Una nueva agenda de paz y seguridad también se enfocaría en los motivadores a largo plazo de la paz sostenible, la seguridad y la estabilidad, lidiando con lo que es conocido usualmente como “las raíces” del conflicto. Al mismo tiempo, la ONU debe estar preparada también para reaccionar rápidamente a crisis no anticipadas cuando éstas surjan. Ambos necesitan estar en la caja de herramientas general de la ONU.

Un secretario general de la ONU responsable de la diplomacia preventiva debería ser nombrado. Si somos serios sobre una doctrina comprehensiva de la diplomacia preventiva como una parte de esta nueva agenda para la paz sostenible, la seguridad y el desarrollo, debe lidiar con el espectro entero de las amenazas emergentes a la paz y seguridad (incluyendo injusticia social, fragilidad económica, exclusión política, fallos de gobierno, y cambio ambiental rápido). La diplomacia preventiva eficiente por lo tanto debe estar anclada en un eje internacional en el sistema de la ONU que tenga influencia real. De lo contrario se vuelve poco más que un ejercicio en el papel. La verdad incómoda es que el éxito o fracaso de la diplomacia preventiva, así como con los Objetivos de Desarrollo



Fuerzas de paz femeninas de Malasia, de las fuerzas interinas de la ONU en Líbano. (UNIFIL), Kawkaba, Líbano, 11 de enero de 2012. Fotografía de la ONU /Pasqual Gorriz.

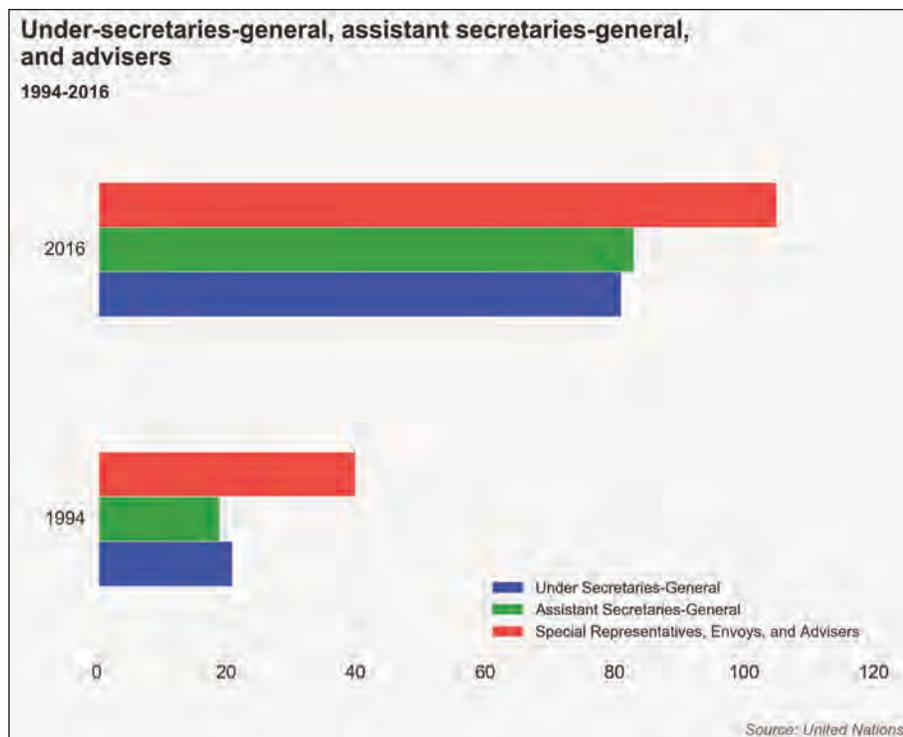
Sostenible, será medida por datos reales sobre lo que de hecho sucedió sobre el terreno. No será medida por la elegancia intelectual de nuestras aproximaciones de análisis, ni por el número de paneles de alto nivel que agendemos, ni por el número de conferencias de la ONU que celebremos.

Las entradas analíticas y de política a través del sistema de la ONU sobre las verdaderas amenazas emergentes a la seguridad necesitan llegar al escritorio de alguien con la capacidad de tomar acciones ejecutivas. Esto solo puede ser hecho efectivamente al nivel de un secretario general de la ONU. Tal persona debería estar lo suficientemente empoderada para coordinar el espectro entero de capacidades para su despliegue a través del sistema de la ONU. Esto no sería únicamente una función de la oficina central. Más críticamente, tomaría la forma de equipos de país totalmente integrados, con líderes de equipo empoderados a hacer su trabajo sobre el terreno, en vez de arbitrar entre “los estados en guerra” de diferentes agencias de la ONU compitiendo por posiciones y recursos.

Tal secretario general debería, en cooperación con el Consejo de Seguridad y la Asamblea General, también empoderados, supervisar la “transición” del mandato acordado por un país en particular con el que está involucrada la ONU,

desde un escenario de paz, seguridad y operaciones de desarrollo al país, tal y como fue recalcado en el informe de Rosenthal. Además, tal persona podría asegurarse en sus tratos con el resto de la maquinaria de la ONU, que los compactos de edificación de la paz deben ser negociados con las autoridades nacionales de cualquier área de conflicto afectada que podría gobernar el tiempo de transición de misiones específicas. Esto se basa específicamente de la recomendación 134 del informe de Rosenthal.⁸⁴ Por supuesto que los procesos específicos de toma de decisiones relativos a las operaciones de paz individuales sólo pueden ser llevadas a cabo en coordinación total con los Estados miembros a través de sus cuerpos de deliberación relevantes, en particular el Consejo de Seguridad.

Las operaciones de paz y seguridad de la ONU deberían ser lideradas por un ciudadano de la ONU experimentado con el título de director de operaciones de la ONU (UNDO). El UNDO debería estar empoderado a dirigir las operaciones de paz y seguridad totalmente integradas en el país en cuestión, y debería ser responsabilizado por el éxito o fracaso de esas operaciones. La ONU ha perfeccionado inadvertidamente el arte de las líneas borrosas de responsabilidad. En el área crítica de operaciones sobre el terreno, esto tiene

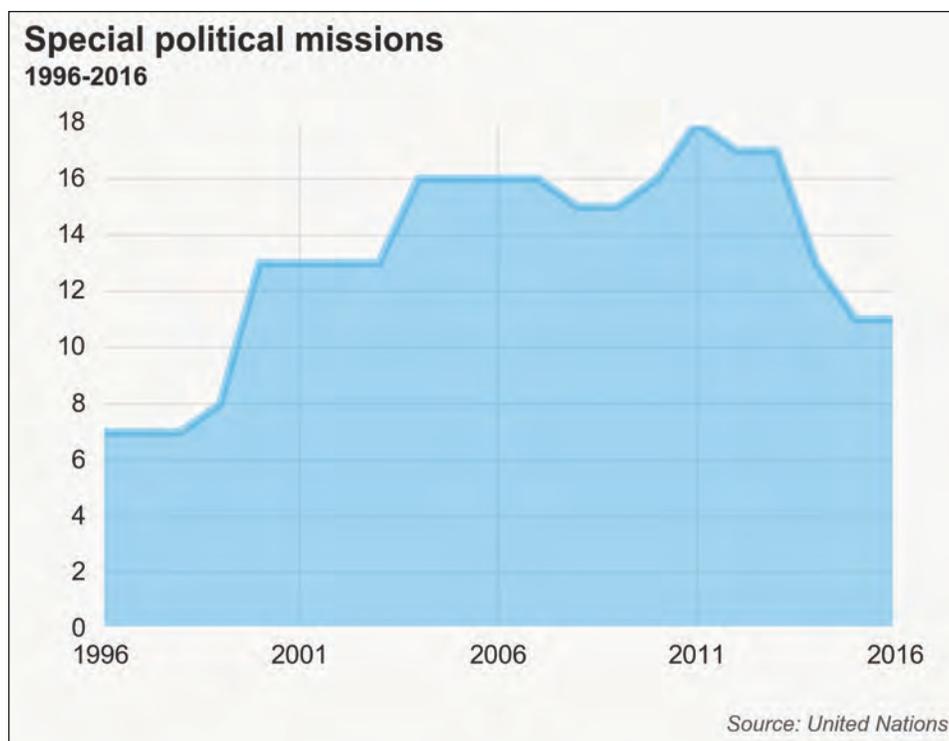


que terminar. Donde las operaciones formales de mantenimiento de la paz se realicen involucrando unidades militares autorizadas por el consejo de seguridad, estas operaciones también deberían ser apoyadas por una pequeña capacidad de análisis estratégico de varios miembros del personal encargados de monitorear el progreso o retroceso en la misión contra su mandato acordado. Esto debería ser dirigido por un líder experimentado y empoderado (tal como el UNDO) reportando directamente a través del secretario general o el o el secretario general adjunto del Consejo de Seguridad.⁸⁵ Debe haber una clara delineación de responsabilidades que permitan al comandante de la fuerza una autonomía táctica. Pero las operaciones militares deben ser sujetas a la misión general de paz y seguridad, la cual incluirá el rango total de las otras operaciones de la ONU. Y estas deben, a su vez, ser totalmente consistentes con el convenio del país referido arriba. Finalmente, si el UNDO no es una mujer, debe tener una mujer como su adjunta, dada la absoluta centralidad de las mujeres y las niñas a la agenda entera de paz y seguridad tal y como está delineada en la resolución del Consejo de Seguridad 1325.

La ONU debería desarrollar un panel formalizado de enviados especiales de la ONU, representantes especiales del secretario general (SRSGs) u

otros designados especiales del secretario general. Tal panel podría crear una variedad de personal de alto nivel a ser desplegado en mediaciones específicas o ejercicios relacionados, dentro de las operaciones de paz asignadas, o en otras operaciones según sea necesario. El número de tales designados, incluyendo los representantes especiales y sus adjuntos, ha crecido rápidamente en las últimas dos décadas, desde 40 hasta aproximadamente 103, hasta agosto del 2016. Muchos de esos designados son evaluados como altamente efectivos. La selección actual y los procesos de designación son ad hoc hasta un cierto grado. Esto es comprensible cuando una crisis inesperada ocurre, o cuando la crisis en cuestión requiere habilidades específicas. Como un principio general de administración, sin embargo, sería bueno tener un proceso consistente para designar a la gente a un panel desde el que el secretario general debería sacar gente para misiones particulares cuando vayan surgiendo. Los miembros del panel deberían tener una familiaridad operativa con el sistema de la ONU. Y entre ellos, deberían cubrir el rango de especializaciones funcionales, geográficas, culturales y lingüísticas que el sistema necesitará. El panel también debe reflejar genuina igualdad de género.

El departamento de asuntos políticos (DAP)



debería haber expandido significativamente los recursos para apoyar el trabajo de las misiones políticas de la ONU en el futuro. De nuevo, esto yace en el corazón de la capacidad real de la ONU para hacer diplomacia preventiva. El punto entero de una misión política es aplacar una crisis antes de que degenera en un conflicto armado, y crear un marco político para la paz sostenible. Las misiones políticas, por otra parte, son mucho menos caras que las misiones de mantenimiento de la paz. En 2015, el presupuesto anual total del DAP para las misiones políticas fue de \$18,1 millones.⁸⁶ El presupuesto anual de la ONU para el mantenimiento de la paz es mayor a \$8 billones de dólares.⁸⁷ Prevenir la guerra, en promedio, es sesenta veces más barato que lucharla. Pero el mundo gasta colectivamente un dólar en prevención de conflictos por cada \$1.885 que gasta en presupuestos militares.⁸⁸ La prevención es mucho más barata que la cura.

El rol de la comisión de consolidación de la paz (CCP) debe ser fortalecido. La CCP no es un instrumento de la Secretaría. Es una comisión independiente compuesta de Estados miembros de la ONU. Las resoluciones conjuntas pioneras de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad para “la paz sostenible” proveen un nuevo marco para el trabajo de la CCP. Su rol, sin embargo, debe ser más fortalecido, incluyendo ser un centro de experiencia internacional sin igual en el manejo de operaciones de paz, de lecciones aprendidas de operaciones previas, de recomendar a otros cuerpos de la ONU (el Consejo de Seguridad, la Asamblea General, y la Secretaría) donde las operaciones de paz podrían necesitar ser desplegadas, dadas las circunstancias en desarrollo; y de monitorear externamente la evolución de cada operación de paz desde el principio hasta el fin. Esta recomendación también es enteramente consistente con las recomendaciones del informe de Rosenthal. La CCP también podría servir como una secretaria de investigación profundamente informado para asistir en el desarrollo de las recomendaciones anteriores para una nueva agenda integrada de paz sostenible, seguridad y desarrollo.

El establecimiento de un equipo dedicado de planeación de políticas. En el presente, como se notó arriba, no hay una capacidad real en este aspecto. Su cometido podría extenderse más allá de

las definiciones clásicas de “paz y seguridad”. Como se recomienda arriba, su mandato podría cubrir el espectro integrado entero de seguridad, desarrollo y sostenibilidad. La ONU necesita un equipo de planeación dedicado, de tiempo completo, multidisciplinario y multinacional. Si la ONU no tiene tal capacidad, su capacidad institucional relacionada para involucrarse en diplomacia preventiva real continuará siendo severamente limitada.

La designación de un secretario general adjunto (de paz y seguridad) de la ONU como el punto de coordinación singular de la ONU para las operaciones antiterroristas. Esta posición podría ser designada como secretario general adjunto (de paz y seguridad) y ser apoyada por un subsecretario general de tiempo completo. La posición podría coordinar el involucramiento activo y operativo de la ONU con los Estados miembros (por ejemplo, sobre la financiación terrorista) así como el involucramiento más general de la ONU en la diplomacia preventiva. El último también debería incluir la acción de la ONU para contrarrestar el extremismo violento. Este informe es profundamente consciente de los debates discretos pero interrelacionados entre estos dos aspectos de las operaciones de la ONU: antiterrorismo y contrarrestar el extremismo violento. Operativamente tiene mucho sentido colocar la responsabilidad dentro del sistema en esta posición. De otra forma, terminaríamos con responsabilidades imprecisas. En asuntos tan críticos como el antiterrorismo y contrarrestar el extremismo violento, este no debe ser el caso. Estas misiones son demasiado importantes para la gente del mundo.

La ONU, actualmente, está mayoritariamente ausente de la acción en el debate global de operaciones de antiterrorismo. No podemos darnos el lujo de que esto continúe. Haría que la ONU sea cada vez más irrelevante a las preocupaciones centrales de seguridad de un número cada vez mayor de Estados miembros. Además, la amenaza del terrorismo es a largo plazo, no a corto plazo. Es estructural, no simplemente episódica. Por lo tanto, la ONU no debe desperdiciar más esfuerzos para plazos de 15 años para estar de acuerdo en una definición común del terrorismo como una precondition para negociar finalmente una convención comprehensiva del terrorismo. El

mundo mira este debate como algo absurdo, dados los ataques que ocurren hoy en todo el mundo.

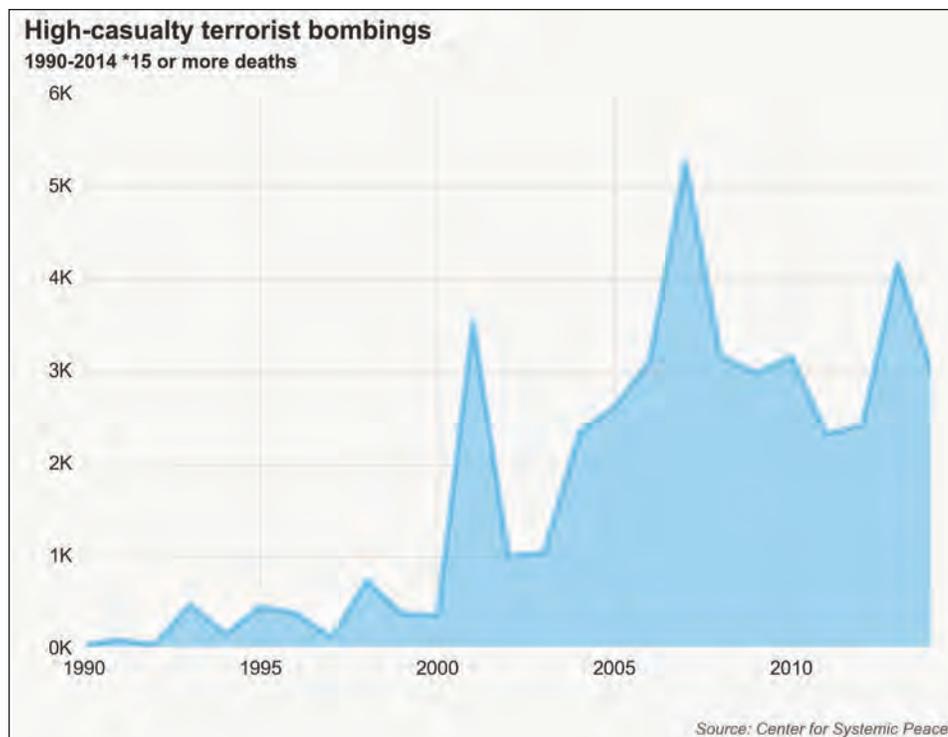
En vez de eso, deberíamos tomar los dieciséis tratados internacionales existentes que se ocupan de los actos terroristas y edificar las capacidades institucionales de la ONU alrededor de estos tratados. Esto debería ser realizado en cuatro los niveles en los que la ONU tiene capacidades relacionadas:

- Cerrar las fuentes de financiación al terrorismo;
- Convertirse en el centro global indiscutible para la narrativa global acordada dirigida a contrarrestar tanto el terrorismo como el extremismo violento;
- También convertirse en el poder de convocatoria global para utilizar las iniciativas sociales, económicas y de gobierno internacionales apuntadas a remover o reducir las raíces del extremismo violento y el terrorismo a largo plazo; y
- Movilizar el control de armas de la ONU, el desarme y las capacidades de no proliferación para prevenir que las armas de destrucción masiva caigan en manos de los terroristas.

La ONU debe, como asunto urgente, mejorar su control de armas, desarme, no proliferación, y

operaciones relacionadas para lidiar con el surgimiento de una nueva generación de amenazas a la seguridad en una escala masiva. La revolución tecnológica en curso, combinada con las nuevas capacidades que potencialmente le entrega a los actores estatales y no estatales está cambiando radicalmente el panorama político. Por lo general, las estructuras de la ONU no han mantenido el ritmo en estos desarrollos. Esto también tiene que cambiar. La ONU debe mejorar sus capacidades en cinco áreas en particular:

- *El establecimiento de un nuevo departamento bajo el secretario general adjunto (de paz y seguridad) con la responsabilidad de la no proliferación de armas de destrucción masiva, guerra cibernética, y nuevas tecnologías militares, incluyendo el despliegue militar de tecnologías de inteligencia artificial:* Existe una nueva urgencia para estas agendas.
- *La acción para concluir la ratificación y entrada en vigor del tratado comprensivo de prohibición de pruebas nucleares antes de que ocurran nuevas fugas:* Nuevas presiones están emergiendo para forzar la modernización de los estados con armas nucleares existentes. También existen presiones crecientes de otros estados al borde de adquirir capacidades nucleares.



- **El desarrollo de una iniciativa diplomática de la ONU para el programa nuclear de Corea del Norte:** Como se notó arriba, esto se avecina como una amenaza principal a la paz y seguridad internacional durante el término del siguiente secretario general. Hay un punto muerto en el resto del sistema internacional. La ONU no puede darse el lujo de estar atrasada en esto. Y necesita la capacidad normativa para desarrollar, avanzar y, si es apoyada por los Estados miembros, procesar tal iniciativa.
- **El desarrollo de una convención de la ONU sobre los sistemas autónomos de armas letales:** Esto también se está volviendo urgente. El ritmo de innovación tecnológica en el ámbito militar está desafiando los marcos de seguridad tradicionales éticos, legales y tradicionales. La pregunta central de este asunto es la capacidad de los sistemas de armas de tomar decisiones tácticas de vida o muerte en la ausencia de intervención humana directa.⁸⁹ Las nuevas aplicaciones de drones, tanques robóticos, e incluso tropas robóticas ya no son materia de ciencia ficción. Ya están adentro, o en el umbral de entrar en los manuales de entrenamiento de un número de ejércitos. Es importante que su diseño y uso se conforme totalmente a los postulados básicos de la ley humanitaria internacional.
- **El desarrollo de una convención internacional sobre la guerra cibernética.** Existen varios diálogos bilaterales y regionales en marcha alrededor del mundo. Pero no ha habido virtualmente ningún progreso sobre esto en el nivel multilateral. La capacidad de actores no estatales o actores estatales de establecer una guerra cibernética asimétrica también está incrementando. El impacto potencial en las poblaciones civiles a través de la inhabilitación de infraestructura económica y social básica ya es significativo. Mientras que las reglas ya existentes de la ley internacional humanitaria también aplican a la guerra cibernética, las reglas internacionales deben ser aclaradas, así como los regímenes de conformidad, incluyendo las sanciones a la no conformidad, como una materia urgente.

Bajo el estatuto de la ONU, el cuerpo supremo en cuestiones de paz y seguridad es el Consejo de

Seguridad, cuyos poderes son delineados en los Artículos 23-32. La última vez que el Consejo de Seguridad fue reformado fue en 1963, cuando el número de miembros no permanentes se incrementó de seis a diez, de un total de quince espacios para miembros del consejo. Ha habido múltiples propuestas para reformas del Consejo de Seguridad desde entonces, ya que varios Estados miembros han argumentado que la composición de la membresía permanente ya no refleja las realidades geoeconómicas, geopolíticas o geoestratégicas más de medio siglo después. Además, los Estados miembros han expresado sus temores acerca de la existencia continua de un poder de veto y las condiciones bajo las que el veto podría ser aplicado. Las propuestas de reforma específicas han lidiado con:

- La expansión de los miembros permanentes del consejo;
- La expansión de los miembros no permanentes del consejo;
- La creación de una nueva categoría de miembros semipermanentes de duración variables y provisiones para reelección;
- La cuestión sobre si los miembros permanentes o semipermanentes adicionales deberían tener poder de veto.
- La cuestión sobre si el poder de veto debería ser removido en general;
- Las propuestas recientes de Francia y México solicitando a los miembros permanentes abstenerse de usar el veto en casos de genocidio, crímenes contra la humanidad, y crímenes de guerra, a no ser que un “interés vital” de un miembro permanente esté en juego; y
- El código de conducta “ACT” que solicita a los miembros del Consejo de Seguridad no usar el veto en resoluciones “creíbles” que podrían detener un genocidio, crímenes contra la humanidad, o crímenes de guerra, lo la propuesta “Elders” solicitando a los miembros del consejo jurar “no usar o amenazar con usar su veto en tales crisis sin explicar claramente, y en público, qué cursos de acción alternativos propondrían como una forma creíble y eficiente de proteger a las poblaciones en cuestión.”⁹⁰

Los detalles de estas variadas opciones alternativas de reforma han sido circulados por el presidente anterior de la Asamblea General del 31 de julio del 2015, como un anexo de la decisión de la Asamblea General 62/557 sobre la “cuestión de la representación igualitaria e incremento en la membresía del Consejo de Seguridad y asuntos relevantes”. La Asamblea General también decidió establecer un grupo de trabajo abierto en la cuestión de la reforma del Consejo de Seguridad, que continúa cumpliendo.

El razonamiento para la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU es claro, particularmente dado el hecho de que se ha cuadruplicado el número de Estados miembros desde 1945, y los cambios radicales geopolíticos, geoeconómicos y geoestratégicos. No obstante, es totalmente reconocido que la forma y figura de la reforma del Consejo de Seguridad es exclusivamente un asunto para que los Estados miembros resuelvan entre ellos, dadas las visiones divergentes que existen respecto de cuántos miembros adicionales deberían ser agregados; qué términos deberían servir antes de afrontar la reelección, si existe; y el derecho futuro al poder del veto, y las condiciones bajo las que debería poder ser usado. *El grupo de trabajo abierto en la cuestión de la reforma del Consejo de Seguridad debería continuar su trabajo hasta lograr un consenso equilibrado entre los Estados miembros en estas reformas tan intrincadas.*

DESARROLLO SOSTENIBLE

“Mientras vemos al sol descender, atardecer tras atardecer, a través del smog frente las aguas envenenadas de nuestra tierra natal, debemos preguntarnos a nosotros mismos seriamente si deseamos que algún futuro historiador universal en otro planeta diga sobre nosotros; ‘con todos sus genios y todas sus habilidades, se les acabó la previsión, y el aire y la comida y las ideas’, o, ‘Siguieron jugando a la política hasta que el mundo colapsó alrededor de ellos’”.

U Thant

Secretario general de la ONU (1961–1971)

El marco de normatividad de la ONU para el desarrollo sostenible ha sido establecido a través de la Agenda 2030 — incluyendo sus diecisiete ambiciosas Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus 169 metas subsidiarias. Este es un formidable cuerpo de trabajo. También es un gran logro conceptual para el sistema de la ONU en cuanto a establecer un marco normativo comprehensivo para todos. Tal y como el documento mismo de la Agenda 2030 proclama, es “un estatuto para la gente y el planeta en el siglo 21”.⁹¹ Integra los tres pilares tradicionales del desarrollo: la asistencia de la pobreza, la sustentabilidad ambiental y la justicia social.



Proyecciones sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el setenta aniversario de la ONU, septiembre 22 del 2015. Fotografía de la ONU/Cia Pak.

Lo que no hace es proponer un mecanismo de implementación, en particular las finanzas necesarias para concretar esos objetivos. La ONU ahora argumenta que esto es principalmente materia para que los Estados miembros implementen. Eso es verdad en cuanto a que sólo los Estados miembros tienen la capacidad doméstica potencial a su disposición para hacer una diferencia mayor en el rango de los programas sociales, económicos y particularmente de infraestructura que serán esenciales para traer progreso de verdad. Pero muchos estados no tendrán la capacidad suficiente para hacer esto solos. Ese fue todo el punto de la agenda de acción Addis Ababa del 2015 acordada en la tercera conferencia internacional sobre el financiamiento para el desarrollo. El banco mundial y el FMI han dicho que, para implementar la Agenda 2030, el financiamiento necesitaría moverse de “billones” a “trillones” en inversión para los proyectos de desarrollo.⁹² Ahora estas son las dos preguntas centrales para la comunidad internacional sobre la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible:

- ¿Cómo se debe hacer el financiamiento para volver a los Objetivos de Desarrollo Sostenible una realidad?
- ¿Quién dentro del sistema multilateral se hará responsable de su implementación?

También existe cierta falta de certeza concerniente al sistema de medición que será necesario para determinar si existe progreso o retroceso respecto de los objetivos que han sido establecidas. La primera revisión anual fue emitida en julio del 2016.⁹³ Esto fue comprensiblemente un esfuerzo inicial en hacer un benchmarking en donde los variados objetivos se encontraban al comienzo del período. Sin embargo, hay un peligro real para la credibilidad del sistema de la ONU como un todo si, al empezar a abordar cada uno de los puntos de revisión principales previos al 2030, la metodología de la evaluación parece débil o el informe mismo empieza a parecer insuficiente. Si esto ocurre, la ONU estará una vez más en riesgo de ser vista como una tertulia desconectada de lograr resultados en el mundo real.

El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) debería asumir la responsabilidad política primaria en nombre de los Estados miembros para el cumplimiento de la Agenda

2030. Está reconocido que la Asamblea General ya decidió que el foro político de alto nivel (HLPF) tiene mandato para darle seguimiento a la implementación de la Agenda 2030. La realidad incómoda es que es improbable que esto tenga un efecto práctico significativo. Además, cuando el mandato para supervisar la implementación de una agenda tan crítica para la ONU como lo es la Agenda 2030 está distribuido de manera tan imprecisa entre dos instituciones (ej., el HLPF y ECOSOC), entonces el resultado usual es que cada uno asume que la responsabilidad primaria recae sobre el otro. El ECOSOC ha sido muy criticado en décadas pasadas por no haberse dado cuenta del potencial concebido para éste por los autores del estatuto de la ONU hace setenta años. La adopción de la Agenda 2030 provee la mejor oportunidad para que ECOSOC cumpla con su mandato histórico. El ECOSOC fue originalmente concebido como la contraparte de desarrollo del Consejo de Seguridad. En muchos aspectos, sin embargo, también se le ha visto como el primo pobre del sistema de la ONU. Esto puede cambiar fundamentalmente — si los Estados miembros lo deciden así. El ECOSOC podría proveer al sistema de la ONU con una supervisión política continua, dirección estratégica, y revisiones periódicas de progreso, y servir como el punto supremo de responsabilidad política para la Agenda 2030. La pelota debe dejar de pasarse en algún punto de la maquinaria gubernamental de los Estados miembros para lograr la ejecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Y sería una acusación hacia el ECOSOC si los Estados miembros fueran sólo lo esquivaran, considerando su claro mandato bajo el estatuto. Bajo este arreglo, el ECOSOC también asume un mandato efectivo ya que el cuerpo político de la ONU lidiando con las “raíces” económicas y sociales subyacentes a los desafíos a la paz y seguridad enfrentados por el sistema de la ONU como un todo. Por supuesto, el desarrollo sostenible tiene un significado en sí mismo, más allá de la agenda de paz y seguridad. Pero su relevancia directa para la agenda de paz y seguridad también es clara, particularmente si los Estados miembros fueran a responder positivamente al concepto de desarrollar una nueva agenda integrada sobre la paz sostenible, la seguridad, y el desarrollo, como se recomienda arriba.

Un secretario general adjunto (desarrollo sostenible) debería ser nombrado como la persona

superior dentro de la Secretaría de la ONU con la responsabilidad para la ejecución de la Agenda 2030. Actualmente, la responsabilidad y rendición de cuentas están muy difusas dentro del sistema de la ONU. Debe haber un oficial superior con un mandato continuo empoderándole para tomar las decisiones ejecutivas sobre el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, para desplegar recursos, y para ser responsable en un nivel burocrático por los resultados sobre el terreno. El departamento de asuntos sociales y económicos de la ONU, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y las otras agencias de desarrollo de la ONU deberían depender de esta persona superior designada. Si se van a romper los “silos” en la agenda de desarrollo de la ONU y si va a haber una genuina aproximación del “Equipo ONU” para las políticas y la ejecución sobre el terreno, no hay otra alternativa que tener una persona con la influencia suficiente dentro del sistema para hacer que esto suceda. Esto es análogo a la discusión delineada arriba concerniente a un secretario general adjunto responsable de las variadas entidades que actualmente trabajan dentro del aparato de paz y seguridad de la ONU. Este secretario general adjunto (desarrollo sostenible) también sería el responsable de reportar regularmente al ECOSOC sobre el progreso o retroceso en la ejecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible sobre el terreno.

Este secretario general adjunto (desarrollo sostenible) también debería ser encargado de trabajar con todos los Estados miembros relevantes para producir planes de acción nacionales para la implementación de las los Objetivos de Desarrollo Sostenible dentro de dichos estados. Tal aproximación reconoce totalmente la soberanía de los Estados miembros. También reconoce que el grueso de las palancas normativas y financieras para la ejecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible son domésticas. Una razón central para hacer dichos planes es definir claramente el rol restante para los socios internacionales, incluyendo las finanzas internacionales públicas y privadas. Esto a su vez es fundamental para los informes regulares de la ONU y los procesos de rendición de cuentas. No se debe responsabilizar a la ONU por las responsabilidades domésticas acordadas, sólo se le debe responsabilizar por lo que se ha comprometido a hacer con los Estados miembros en cuestión en soporte de la ejecución de sus objetivos.

Este secretario general adjunto (desarrollo sostenible) también debe tener la autoridad para asignar a la gente más cualificada, experimentada y capaz como directores totalmente empoderados de las operaciones de la ONU a cargo de los equipos nacionales de la ONU. Esto ha sido discutido arriba en relación con las operaciones de paz y seguridad de la ONU, donde los elementos del desarrollo, los derechos humanos y la paz y seguridad de una operación deben ser las recomendaciones conjuntas de ambos secretarios generales adjuntos (paz y seguridad, y desarrollo sostenible). Donde no hay un componente de paz y seguridad en el mandato para un país en particular, esta nombramiento debe regresar al secretario general adjunto (desarrollo sostenible). Sin embargo, la clave es asegurar que el director de operaciones de la ONU en un país en particular también tenga la autoridad para dirigir recursos para cumplir con la parte de la ONU del plan de acción nacional de Objetivos de Desarrollo Sostenible acordado para el país en cuestión. Tales poderes no están disponibles para los coordinadores residentes en relación a sus equipos nacionales de la ONU actualmente, a pesar de las reformas de “una ONU”. A no ser que los “silos” de la ONU también sean desarticulados en el nivel de implementación sobre el terreno, la reforma de la ONU en esta área seguirá siendo un tigre de papel. Críticamente, bajo los arreglos propuestos aquí, cada director de operaciones de la ONU sería tanto empoderado como responsabilizado de los resultados de los esfuerzos de la ONU en su país asociado para cumplir con cada uno de los los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La razón de ser de un marco normativo tal como la Agenda 2030 es proporcionar una declaración de misión acordada para su implementación sobre el terreno.

Este secretario general adjunto (desarrollo sostenible) también debería tener responsabilidad dentro del sistema de la ONU para la negociación y acuerdo de los mandatos integrados relevantes de la ONU para cada país relevante. Este proceso involucra todos los fondos, programas y agencias especializadas de la ONU. Algunos de estos cuerpos tienen estructuras gubernamentales independientes de la Secretaría de la ONU, que deben ser respetadas. Esto por lo tanto involucrará un proceso genuino de negociación. Pero no debe impedir el objetivo estratégico de alcanzar con cada

país un plan de acción nacional integrado de Objetivos de Desarrollo Sostenible, un mandato de la ONU integrado, y un director de operaciones de la ONU apropiadamente empoderado y responsable. A no ser que haya un mandato integrado acordado, las “luchas burocráticas por el territorio” continuarán sobre el terreno, donde nadie se puede dar el lujo de tenerlas.

El secretario general y el presidente del grupo del banco mundial deberían establecer un equipo de trabajo conjunto entre la ONU y el banco mundial para la financiación y ejecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Este equipo de trabajo institucionalizado podría edificar en ambas instituciones relaciones de trabajo fuertes en una gama de proyectos compartidos y artículos de la agenda en esta área y otras relacionadas, incluyendo mitigación del cambio climático, situaciones frágiles y afectadas por el conflicto, y género.⁹⁴ Discutiblemente esta es una de las reformas estructurales más importantes para el éxito futuro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Es crítico que estos dos “mega-silos” se reúnan, dadas las responsabilidades globales, cometidos, y alcance de cada institución. El enfoque central de esta fuerza de trabajo conjunta debe ser la movilización de las finanzas. No debería existir la ilusión de que el Banco Mundial tiene el espacio suficiente en su propia hoja de balance para incrementar de alguna forma las finanzas requeridas para implementar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. No lo tiene. Sin embargo, esto podría cambiar a través de una combinación de su propia hoja de balance y la de la Corporación Financiera Internacional (IFC), la Agencia de Garantía de Inversiones Multilaterales, los bancos de desarrollo regionales pertenecientes al grupo del banco mundial, y otros bancos de desarrollo públicos, tales como el banco de inversión en infraestructura asiática, así como, más críticamente, la relación del banco mundial con las finanzas privadas domésticas e internacionales. Esto involucraría una aproximación país por país, proyecto por proyecto, e institución financiera por institución financiera. Pero necesitará ser impulsado centralmente. Tal equipo de trabajo podría ser liderado por el secretario general y el presidente del grupo del banco mundial, y operado por el secretario general adjunto (desarrollo sustentable) y su contraparte del banco mundial. Este equipo de trabajo conjunto debe reunirse en

un nivel operativo con una periodicidad mensual y estar orientado a proyectos.

El equipo de trabajo conjunto debería negociar un convenio financiero global con instituciones financieras privadas globales. Esto es más estrecho en su enfoque que el convenio global existente con el sector privado, el cual incluye el rango entero de corporaciones privadas, incluyendo muchas que están más allá del sector financiero, actualmente involucradas en la Agenda 2030. El convenio actual se enfoca en cómo alinear las estrategias corporativas globales con el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Un convenio financiero global se trata exclusivamente del financiamiento para el desarrollo. El rol crítico del financiamiento privado está reconocido en los párrafos 35-49 de la agenda de acción Addis Ababa sobre el financiamiento para el desarrollo, el cual ha sido acordado por todos los estados.⁹⁵ Esto está basado en el fuerte reconocimiento de que las finanzas públicas globales (nacionales o internacionales) no serán capaces de cubrir de ninguna forma la brecha de inversión necesaria para llevar a cabo los Objetivos de Desarrollo Sostenible sobre el terreno. Las finanzas privadas globales (tanto domésticas como internacionales) por sí mismas tienen la capacidad de hacer la diferencia. Estos proyectos pueden ser pequeños o grandes, locales o nacionales, y pueden extraer de los recursos financieros locales o aquellos que vengan de los principales bancos globales de inversión. La gama completa de marcos de asociación pública-privada necesitarán ser explorados. Cuando se trate de la última, la calibración del riesgo del país, la reducción del riesgo necesaria para hacer que un proyecto funcione financieramente, y el rol de las instituciones de financiamiento públicas en facilitar la reducción del riesgo, representará una gran parte del trabajo central bajo este convenio. Sin éste, no fluirá la financiación suficiente para hacer que los Objetivos de Desarrollo Sostenible funcionen.

El equipo de trabajo conjunto también debería negociar un convenio filantrópico global con el creciente número de participantes en este ámbito que están dedicados a la implementación de la Agenda 2030. Es importante que el entusiasmo, energía, y capital de este movimiento sean totalmente aprovechados. Es igualmente importante que este movimiento esté sincronizado

con las prioridades de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de cada país y sus socios de la ONU y del banco mundial.

El equipo de trabajo conjunto también debería desarrollar un convenio global de la sociedad civil con el creciente número de ONGs internacionales comprometidas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Este convenio también es crítico. Y es igualmente importante que sus esfuerzos sean totalmente aprovechados de la forma más compatible posible con los planes de acción nacional y las asociaciones nacionales con la ONU y el banco mundial. La sociedad civil también es importante para desarrollar movimientos sociales tras objetivos particulares acordados con los Estados miembros relevantes, lo que también asistiría en galvanizar el apoyo local para los proyectos locales. El movimiento de aumento de la nutrición (SUN) es un caso concreto de esta aproximación “desde los cimientos” para el desafío de desarrollo.

Planeta 50-50: Mujeres, paz, seguridad, y desarrollo

“Los países con mayor igualdad de género tienen un mejor crecimiento económico. Las compañías con más líderes mujeres se desempeñan mejor. Los acuerdos de paz que incluyen mujeres son más durables. Los parlamentos con más mujeres promulgan más legislación sobre los asuntos sociales clave tales como la salud, educación, anti discriminación y manutención infantil. La evidencia es clara: la igualdad para las mujeres significa progreso para todos”.

Ban Ki-moon

Secretario general de la ONU (2007–2016)

El sistema de la ONU ha hecho excelente progreso en los años recientes en establecer un marco normativo comprehensivo sobre el rol de las mujeres y niñas, la igualdad de género, y eliminar la violencia contra las mujeres. Esto se edifica sobre el Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) en 1992; la histórica conferencia mundial de Beijing sobre las mujeres en 1995; la resolución del Consejo de Seguridad de la ONU 1325 sobre las mujeres, paz y seguridad del 2000; seis resoluciones subsecuentes del Consejo de Seguridad; y una serie de resoluciones de la

Asamblea General de los pasados 25 años. Este marco normativo está reflejado y ampliado en la Agenda 2030, la cual incluye objetivos de género específicos dentro del Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 sobre la igualdad de género y la igualdad de género dominante a través de los otros diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible. Específicamente, el Objetivo 5 contiene dos compromisos centrales:

- Acabar con todas las formas de discriminación contra las mujeres y niñas de todo el mundo; y
- Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y niñas en las esferas públicas y privadas, incluyendo el tráfico, violencia sexual y otros tipos de explotación.

Críticamente, esta es la primera declaración definitiva del sistema de la ONU que establece una fecha formal para la meta de eliminar la falta de equidad de género (ej., para el 2030). Esto debería llamar la atención de manera fundamental a través del sistema entero de la ONU.

Bajo el liderazgo de las mujeres de la ONU, el desafío actual para el sistema de la ONU es entregar resultados sobre el terreno. Esto se dirige al corazón de los planes de acción nacional sobre la resolución del Consejo de Seguridad 1325 sobre las mujeres, paz y seguridad, la implementación de compromisos nacionales individuales de “llevarlo al siguiente nivel” en cuanto a la igualdad de género; y el rol de la igualdad de género dentro de cada uno de los planes nacionales desarrollados por los Estados miembros para implementar en la Agenda 2030. Estos son los tres conjuntos de mecanismos diseñados para darle un efecto práctico a la agenda de igualdad de género —o, como fue notado en una publicación reciente, pasar “de la cláusula al efecto”.⁹⁶ Como lo ha notado ONU Mujeres, esto debe aplicar en las siguientes áreas prácticas:⁹⁷

- La paridad de género en la política a través de reforma política, legal y constitucional;
- El empoderamiento económico de las mujeres a través de leyes que garanticen el acceso a propiedad, finanzas y herencia;
- Terminar con la violencia contra las mujeres y niñas a través de reformas legislativas, fuerza policial, y apropiada protección para las mujeres y niñas como solicitantes de asilo, refugiadas y migrantes;

- La integración comprehensiva de mujeres a través del espectro entero de operaciones de paz, incluyendo la mediación efectiva, y en contrarrestar el extremismo violento sobre el terreno; y
- El fomento de campeones masculinos de la igualdad a través de la campaña altamente exitosa “HeForShe” de ONU Mujeres.

Mientras que éstas representan direcciones estratégicas positivas, deberían ser suplementadas por las siguientes medidas:

- *Las mujeres deberían ocupar un mínimo del 50 por ciento de las posiciones ejecutivas dentro de las oficinas centrales de la ONU en Nueva York, Ginebra, Viena y Nairobi.* Actualmente, las mujeres ocupan menos del 30 por ciento de esas posiciones.⁹⁸ Sub-objetivos creíbles deberían ser acordados para el 2020, 2025, y 2030. A no ser que el sistema de la ONU mismo lidere por medio del ejemplo, el resto del mundo no va a seguirla.
- *Las mujeres deberían ser ya sea líderes o líderes adjuntas de las operaciones de la ONU sobre el terreno, independientemente de que se traten de operaciones de mantenimiento de la paz, operaciones combinadas militares y civiles, u operaciones exclusivamente civiles.*
- *Todas las operaciones de la ONU, ya sea en las oficinas centrales o sobre el terreno, deberían adoptar una política ejecutable de “cero tolerancia”, bajo cualquier circunstancia de violencia o amenazas de violencia, incluyendo la violencia sexual, contra mujeres y niñas.*
- *La asignación de fondos para ONU Mujeres desde el centro de fondos de la ONU debería ser significativamente incrementada.* ONU Mujeres no puede lograr creíblemente sus obligaciones de negociar sesenta y cuatro “planes de acción en todo el sistema” sobre la igualdad de género a través de todo el sistema de la ONU y poner en efecto los múltiples mandatos que ahora se avecinan bajo la Agenda 2030 y la resolución del Consejo de Seguridad 1325 con fondos centrales limitados. Hacer esto sería imponer un “techo de cristal financiero” a la agenda de igualdad de género de la ONU. Esto debe cambiar.
- *Un fondo de fideicomiso separado para el empoderamiento económico de las mujeres*

debe ser establecido para apoyar a una nueva gama de iniciativas locales para fomentar que las mujeres desarrollen sus propias pequeñas empresas. Esto también motivaría el desarrollo de movimientos sociales en iniciativas amplias y de los cimientos hacia arriba para apoyar el empoderamiento económico de las mujeres. Lograr la igualdad de género en el centro de trabajo y salarios y sueldos equitativos, así como liberar el potencial de las mujeres en los negocios a través del acceso equitativo a las finanzas, representa una nueva y radical agenda para impulsar el crecimiento económico global.

A no ser que la ONU tenga la capacidad financiera para ejecutar los programas de equidad sobre el terreno, todos los esfuerzos normativos del mundo se reducirán a nada. Los dos fondos existentes de ONU Mujeres son financieramente modestos. A no ser que estos dos fondos y los dos nuevos recomendados, sean tomados en serio por los Estados miembros, serán legítimamente acusados de “micro financiar” la agenda de igualdad de género entera.

ONU Juventud

Un nuevo órgano subsidiario de la Asamblea General de la ONU llamado ONU Juventud debería ser establecido. Esta entidad debería ser liderada por un director ejecutivo y apoyada por una secretaría modesto. Todo el personal dentro de ONU Juventud, incluyendo el director ejecutivo, debería ser menor de treinta y nueve años. Como se notó previamente, las preocupaciones globales de la juventud en la educación, empleo, sustentabilidad ambiental, e inclusión social y política, son duraderas. Las estructuras consultivas existentes dentro del sistema de la ONU apuntadas a popularizar las preocupaciones de la juventud dentro de otras operaciones de la ONU no han sido exitosas. Este es particularmente el caso en términos de los niveles de desempleo entre la juventud global (menores de veinticinco años) que compone el 43 por ciento de la población mundial total. La comunidad internacional está sentada en un cóctel político cada vez más combustible y con consecuencias imprevisibles. La responsabilidad primaria en este ámbito yace con los gobiernos nacionales. Pero este es el caso a través del rango de programas sociales y económicos actualmente



El secretario general visita un sitio de desarrollo de proyecto, Antananarivo, Madagascar, Mayo 11, 2016. Fotografía de la ONU/ /Mark Garten.

administrados por el sistema de las Naciones Unidas. Por lo tanto, debe haber una plataforma central para la defensa dentro del corazón del sistema de la ONU mismo para la juventud global. ONU Juventud no debería ejecutar programas. La prioridad particular para ONU Juventud en su primer período de operaciones debería ser la recomendación de educación sostenible, y programas de entrenamiento y empleo que reduzcan el desempleo juvenil global.

Cambio climático, límites planetarios, y una biósfera sostenible

Los ajustes globales de políticas sobre el cambio climático han sido recientemente confirmados bajo el acuerdo de París de diciembre del 2015. Estos son ajustes sólidos. EL desafío será que los Estados miembros se conformen a las disciplinas contenidas en éstos — más particularmente, incrementar sus objetivos de reducción y cumplir con ellos dentro de los límites de tiempo necesarios para evitar el cambio climático irreversible y dañino. **Adicional a esto, la ONU debe liderar con el ejemplo y continuar sus esfuerzos para convertirse en climáticamente neutra, como el secretario general Ban Ki-moon propuso en el 2007.**⁹⁹ Lograr la neutralidad de carbono expresaría una credibilidad adicional para el resto del mundo.

Adicionalmente a estos compromisos sobre el cambio climático, y paralelos a los IPCC, se debería

considerar el establecimiento de un panel internacional de límites planetarios, para producir proyecciones sobre el impacto de la huella humana en expansión a la gama completa de dominios ambientales. El mandato de tal IPPB debería incluir otros límites planetarios más allá del cambio climático.

En esta etapa debería ser un ejercicio científico en vez de ser un ejercicio de políticas. Sin embargo, las conclusiones científicas de parte de la comunidad internacional son críticas, dadas las preocupaciones emergentes sobre la interacción entre cualquier perturbación radical de un conjunto de límites planetarios en otros y su impacto colectivo en la sustentabilidad de la vida humana con el tiempo. Por lo tanto, necesitamos una ciencia global acordada sobre los límites planetarios para el futuro.

En particular, la ONU debería considerar crear una Comisión de Océanos de las Naciones Unidas para poder proveer consejos tanto científicos como normativos a los órganos de toma de decisiones del sistema de la ONU acerca de la salud de los océanos a largo plazo, su capacidad de mantener vida marina, su interrelación compleja con el futuro climático y patrones climáticos asociados, y su futuro como una fuente confiable para las necesidades globales de proteína. Una gran parte del debate de la ONU sobre las políticas globales de los océanos no ha sido coordinada. El alcance de

investigación de la comisión intergubernamental oceanográfica de la UNESCO es demasiado estrecho y de una estatura institucional insuficiente para comandar la atención política y de políticas. Por lo tanto, no hay un mecanismo institucional prominente acordado dentro del sistema de la ONU que integre tanto la investigación científica y las opciones normativas futuras para sustentar a nuestros océanos globales.

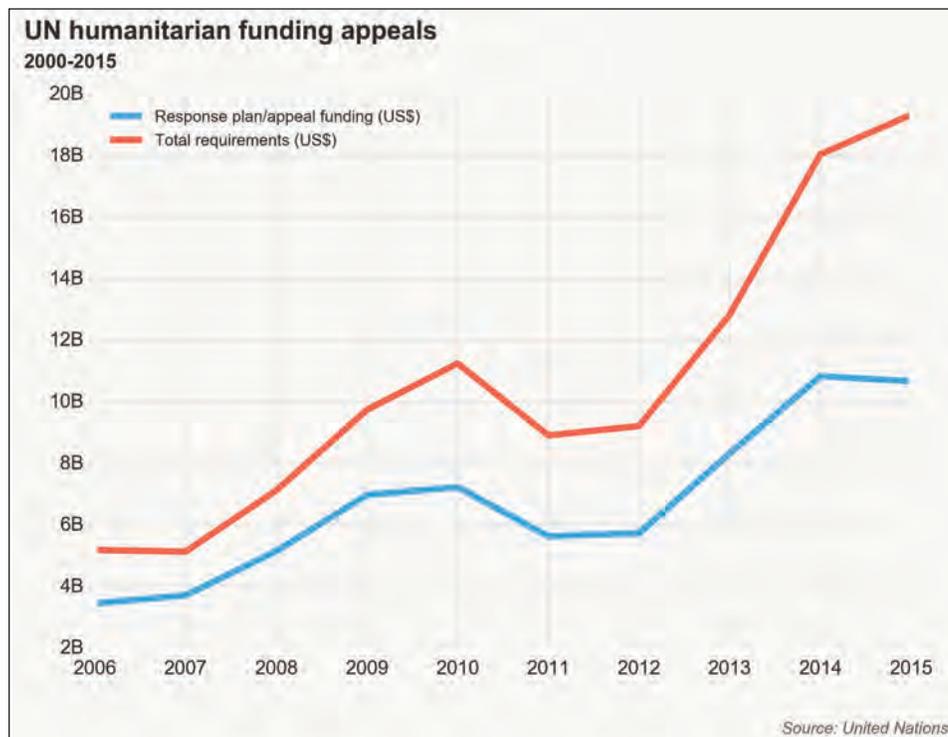
LOS DERECHOS HUMANOS Y EL COMPROMISO HUMANITARIO

Los valores humanitarios internacionales están anclados al estatuto de la ONU. No están ligados a la cultura. Son universales. También son más fomentados en la maquinaria internacional establecida bajo los capítulos 9 y 10 del estatuto para dar efecto a las necesidades sociales y económicas de la humanidad. También están más recalcados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. La preservación de la dignidad humana también es el propósito principal subyacente a la ley humanitaria internacional.

Las dimensiones de las necesidades humanitarias actuales son significativas y están expandiéndose rápidamente. Para el 2015, 125 millones de personas en el mundo estaban viviendo en áreas devastadas, ya sea por el conflicto armado o por

desastres naturales, y estaban recibiendo asistencia vital de las agencias humanitarias. Esto resultó en una factura anual de \$25 billones. Para poner esto en un contexto histórico reciente, esto también representa un incremento de más del 1.000 por ciento desde el año 2000, cuando el presupuesto humanitario total sólo era de \$2 billones. El panel de alto nivel sobre la financiación humanitaria de la ONU también ha calculado que la asignación para el 2015 representa un déficit anual de \$15 billones en términos de las personas que necesitan asistencia humanitaria pero no reciben ninguna o reciben muy poca.¹⁰⁰

Una ilustración horrorosa del impacto de este déficit de fondos para las necesidades humanitarias es Siria. En 2015, se cortaron las raciones de comida a 1,6 millones de refugiados sirios y 750.000 niños refugiados no pudieron asistir a la escuela.¹⁰¹ Ya estamos totalmente familiarizados con las consecuencias de estas condiciones extraordinarias — un éxodo masivo de familias desde Jordania, Líbano, y Siria hacia Europa, pues que la gente desesperada concluía que esta era su única esperanza. En Irak, los servicios de salud en varias partes del país fueron discontinuados, dejando sin atención médica a millones de personas internamente desplazadas. Una vez más, esto se volvió un factor mayor de peso para que la gente buscara



protección en otra parte.

El noventa por ciento de aquellas personas recibiendo asistencia humanitaria vive en estado de fragilidad y aflicción por el conflicto. Históricamente, la asistencia humanitaria se basaba en la suposición de que la mayoría de los conflictos armados sería entre estados. Como se notó arriba, este ya no es el caso. La inmensa mayoría de la asistencia humanitaria ahora se dirige a gente afectada por conflictos internos en vez de conflictos entre estados. Además, los conflictos contemporáneos también están plagados de violaciones generalizadas y explícitas de la ley internacional humanitaria, que en demasiadas ocasiones quedan impunes. El hecho de no respetar la ley — incluyendo las reglas sobre la protección del apoyo humanitario — tiene consecuencias humanitarias dramáticas para la gente afectada por los conflictos armados y también pone a los trabajadores humanitarios frente a riesgos sin precedentes. Sólo en 2015, 287 trabajadores humanitarios fueron asesinados, secuestrados, o heridos mientras prestaban servicio a la gente más vulnerable del planeta.¹⁰²

No solamente está cambiando la naturaleza del conflicto, sino que el número de gente necesitada de asistencia humanitaria está creciendo rápidamente. Como se notó arriba, el número de conflictos armados de hecho ha disminuido. Pero el número total de afectados por esos conflictos ha aumentado exponencialmente. Esto se debe parcialmente a que muchos de los conflictos se han vuelto crónicos. El setenta por ciento de los países en los que la asistencia humanitaria está siendo desarrollada el día de hoy, han recibido tal asistencia por una década o más.

Adicionalmente a la duración y letalidad creciente de los conflictos armados que amenazan la vida de los civiles, la comunidad internacional está preocupada justificadamente por el incremento en la frecuencia e intensidad de los desastres naturales. Uno de los sellos distintivos del cambio climático es la ocurrencia creciente de eventos climáticos extremos. Esto ya fue reflejado en los rápidos incrementos de las primas de las aseguradoras globales.

En resumen, la comunidad internacional se está enfrentando a un número creciente de gente sufriendo por crisis humanitarias originadas en conflictos a largo plazo en el interior de los estados,

y por los desastres naturales cada vez más frecuentes e intensos. La tendencia es que se avecina todavía más. Y mientras que en 2015 el mundo gastó una cantidad récord en asistencia humanitaria, también fuimos testigos de una brecha récord entre los que necesitan asistencia y la cantidad de fondos suministrados. El panel de alto nivel sobre financiación humanitaria informa que sólo el 62 por ciento del total de necesidades identificadas por el proceso anual de llamamientos de la ONU fue cubierto en el 2014.¹⁰³ Esta es una brecha muy grande, y creciente.

La comunidad internacional ha hecho mucho trabajo de alta calidad sobre este dilema, particularmente el análisis de la Red de Aprendizaje Activo para la Rendición de Cuentas y el Desempeño en Acción Humanitaria (ALNAP) en *El estado del sistema humanitario*, la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) en su “Resumen humanitario global”, y más particularmente, el informe del panel de alto nivel sobre financiación humanitaria, publicado en enero del 2016.¹⁰⁴ Estas precedieron a la Cumbre mundial humanitaria en abril del 2016. Esta cumbre no fue una conferencia intergubernamental. Y todavía no sabemos qué recomendaciones puede tomar su secretario general en su informe para la Asamblea General en septiembre del 2016. Tampoco sabemos qué podría o no podría ser adoptado por los Estados miembros y qué maquinaria de implementación se podría acordar para implementar cualquiera de tales recomendaciones.

Este informe se basa en, refuerza, y cuando es necesario, agrega recomendaciones para, estos informes iniciales. Todos ellos han apuntado a los dilemas actualmente enfrentados por el sector humanitario internacional. El presidente del comité internacional de rescate, David Miliband, en su presentación a la ICM explicó el dilema central al que se enfrenta el sector en los siguientes términos:

Una versión del desajuste entre la necesidad y la provisión es que el sistema simplemente está en quiebra (corto en dinero), lo que surge de la múltiple y creciente cantidad de crisis, mientras que los llamamientos de la ONU están financiados cada vez menos adecuadamente... y que si cubriéramos la brecha de fondos ya no existiría ningún problema. Sin embargo, hay un discurso alternativo sobre el desajuste entre la

necesidad y la provisión, que argumenta que el sistema está roto, no sólo en quiebra. Entonces ¿el sistema está tanto roto como en quiebra? Porque un sistema humanitario roto, para un sistema multilateral, es un problema mucho más difícil de abordar.¹⁰⁵

Enfocándose en los refugiados, Miliband también hizo una lista de los que identificó como elementos centrales de este dilema:

- El sistema actual está diseñado para apoyo a corto plazo, pero las guerras cada día duran más.
- El sistema está diseñado para servicios basados sobre el terreno, mientras que la mayoría de los refugiados están en áreas urbanas, no en campos de refugiados.
- El sector humanitario en gran medida está diseñado alrededor de distribuir ayuda en países pobres, pero la mayoría de la gente desplazada, aunque sean pobres ellos mismos, ahora se encuentran en países frágiles, pero no pobres, lo que crea, para la comunidad internacional de apoyo, dificultades en la categorización sobre qué formas de asistencia podrían ser posibles.
- Hay una diferencia entre el sistema humanitario internacional por un lado, y el sistema de desarrollo internacional definido desde hace mucho, por otro. Sin embargo, dada la naturaleza en evolución del conflicto a largo plazo, la gente ahora se encuentra necesitada de asistencia humanitaria por largos períodos de tiempo. Esto desdibuja la división clásica de trabajo entre el trabajo de agencias humanitarias y de desarrollo.
- Finalmente, no existe un acuerdo dentro del sector humanitario mismo acerca de si se concibe a sí mismo como un “sistema”. Algunas personas en el sector claman por tener más coordinación, pero no están listos para abandonar ni un ápice de su autonomía tradicional, y mucho menos la ONU. Otras personas argumentan que no hay un “sistema”, sino lo que se puede describir mejor como un “ecosistema”. Esto obliga la pregunta sobre si el sector es capaz de tener algún tipo de coherencia en última instancia, ya sea que sus actores comparten metas y objetivos acordados; ya sea que la interoperación organi-

zacional es posible en última instancia; y si podría ser igualmente posible tener sistemas de administración y responsabilidad en común, dado que el 90 por ciento de todos los fondos humanitarios derivan de los gobiernos en última instancia.¹⁰⁶

Una nueva posición de secretario general adjunto (apoyo humanitario) debería ser establecida dentro de la Secretaría de la ONU. Esto significaría elevar la posición actual de subsecretario general del UNOCHA un nivel. Esto es importante, dada la estructura normativa general de liderazgo recomendada en este informe: una troika de secretarios generales adjuntos respectivamente responsables de la paz y seguridad, desarrollo sostenible y ahora apoyo humanitario. También refleja la sustancia de los recursos financieros ahora dedicados a la misión general humanitaria de la ONU. Asimismo, si vamos a tener esperanzas reales de “romper los silos”, tanto a un nivel de políticas como a un nivel de ejecución dentro del sistema de la ONU, esto debe empezar desde la cima del sistema. Las aproximaciones comúnmente acordadas e integradas de hacer “mandatos conjuntos” que integran la seguridad, desarrollo y otros componentes de una misión dada son esenciales. Estos mandatos integrados sujetos a la aprobación de los órganos de los Estados miembros del sistema de la ONU podrían entonces ser llevados sobre el terreno. Y es ahí donde los equipos propiamente integrados y locales serían desplegados para implementar efectivamente esos mandatos sobre el terreno. Finalmente, un secretario general adjunto responsable del apoyo humanitario también recalcaría la prioridad que la ONU le da a sus misiones humanitarias para lidiar con la comunidad internacional de ONGs en rápida expansión, de las cuales una cierta cantidad son actores a gran escala sobre el terreno.

El secretario general adjunto (apoyo humanitario) debería involucrarse en las consultas con ambos Estados miembros y la sociedad civil internacional en metas y objetivos comúnmente acordados para el sector humanitario internacional. No parece haber “metas humanitarias globales” comunes, lo que crea un problema conceptual desde el principio si las reformas futuras van a ser medidas contra los marcos de evaluación comunes. Como ejemplo, el presidente

del IRC ha buscado definir lo que significa involucrarse en las llamadas intervenciones para salvar vidas y para cambiar vidas, articulando cinco metas para su organización: supervivencia, salud, educación, ingreso, y el poder autónomo del beneficiario de convertirse subsecuentemente en autosuficiente.

El secretario general adjunto (apoyo humanitario) debería iniciar las negociaciones con el sector internacional de ONGs para definir los protocolos comunes para la cooperación entre la ONU y las agencias humanitarias que no pertenecen a la ONU. Estos serían:

- Reflejar las metas y objetivos acordados en común, tanto de forma genérica como para las operaciones sobre el terreno específicas que impliquen la participación de múltiples organismos;
- Las normas de medición común para determinar el “valor por dinero” en la entrega de los niveles de ayuda humanitaria a los organismos, incluidos los organismos de las Naciones Unidas;
- Un marco de evaluación comúnmente aceptado para determinar la eficacia de las operaciones de cada agencia dentro de una misión particular;
- Mecanismos acordados en común para evaluar la satisfacción de los beneficiarios con la

eficiencia y la eficacia con la que se entrega la ayuda humanitaria; y

- Las medidas más comunes de transparencia para asegurar que todos los miembros donantes de la comunidad internacional, así como los beneficiarios de la ayuda, puedan tener una idea clara de cómo los dólares usados en la ayuda fueron usados en realidad “siguiendo el rastro del dinero” y dejando en claro la relación entre los gastos generales y la entrega de ayuda.

El secretario general adjunto (apoyo humanitario) también debe llegar a un acuerdo con el sector humanitario internacional sobre los protocolos para la evaluación de necesidades conjuntas siguiendo desastres humanitarios particulares. Esto busca lidiar con el problema de evaluaciones múltiples y contradictorias realizadas por distintas agencias. Esto también busca responder a las preocupaciones que las evaluaciones de las necesidades podrían estar sesgadas por las necesidades operacionales particulares de una agencia individual, en lugar de las necesidades humanitarias objetivas de la comunidad o el país objetivo. Esto involucraría necesariamente una metodología acordada para hacer tales evaluaciones.

El secretario general adjunto (apoyo humanitario) debe llegar a un acuerdo con la gama de



La entrega de alimentos a campos para personas desplazadas internamente en Darfur del Norte, Shangil Tobaya, Sudán, del programa mundial de comida, 11 de febrero de 2014. Fotografía de la ONU /Albert González Farran.

agencias humanitarias públicas y privadas sobre si desean ser consideradas como un sector, comunidad, sistema, “ecosistema” o red internacional humanitaria. Esto no es simplemente un ejercicio académico. Esto afecta a la manera en que las agencias trabajan realmente juntas. Como se notó anteriormente, esto es crítico, dado que el 90 por ciento de la financiación de estas agencias proviene de los gobiernos, y los gobiernos tienen una expectativa legítima de que sus fondos se están desplegando efectivamente. Las cuestiones de nomenclatura en esta materia son, por lo tanto, importantes. La comunidad internacional de donantes, en circunstancias cada vez más difíciles financieramente, tiene poca paciencia para la duplicación y tiene una expectativa legítima de que las agencias humanitarias internacionales pueden y van a trabajar con un plan de campo comúnmente acordado. Por otra parte, la ONU sigue teniendo un poder de convocatoria único para reunir a los diversos organismos gubernamentales y no gubernamentales en torno a una mesa. Por este medio, la coherencia puede lograrse en ausencia de dirección, lo que parece ser lo que muchas ONGs internacionales temen en particular. Un equilibrio efectivo puede ser alcanzado entre la coherencia, por una parte, y la división operativa de trabajo, por el otro, para maximizar la flexibilidad y la efectividad mientras se mantiene la autonomía institucional.

El secretario general adjunto (apoyo humanitario) debe desarrollar un protocolo acordado entre las agencias humanitarias de la ONU, las agencias de desarrollo de la ONU y las instituciones financieras internacionales, las ONGs internacionales y los Estados miembros sobre la interrelación operativa entre las crisis humanitarias y los programas normales de asistencia al desarrollo. En la actualidad, estas son concebidas como mundos separados. Esta separación se refleja claramente en el hecho de que los Objetivos de Desarrollo Sostenible no incorporan ningún sub-objetivo específico relevante para las operaciones humanitarias de asistencia para los desastres. Esto es comprensible en términos del énfasis legítimo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible sobre la resistencia a largo plazo. Este informe abordó previamente la cuestión de la continuidad de una misión de la ONU dentro de un país asociado en particular — desde la prevención de conflictos hasta la reconstrucción posterior al conflicto. Esto

representó un esfuerzo por integrar la paz y la seguridad y las dimensiones del desarrollo dentro de una declaración de misión integrada, incluyendo los mecanismos formales de toma de decisiones para cambiar formalmente la velocidad de una etapa de una misión a la siguiente, mientras evolucionan las circunstancias.

Más allá de estas medidas administrativas, el panel de alto nivel sobre la financiación humanitaria ha hecho otras recomendaciones en su informe en tres niveles:

- Cómo prevenir o reducir el impacto de las crisis humanitarias (la agenda de prevención);
- Cómo cerrar la brecha de financiamiento entre la evaluación de las necesidades y la financiación entregada para los llamamientos humanitarios; y
- Cómo incrementar la eficiencia y efectividad de los escasos fondos que serán desplegados sobre el terreno.¹⁰⁷

No tiene caso reinventar la rueda en la gama de recomendaciones prácticas hechas por el panel en cada una de estas áreas. En vez de eso, este informe simplemente las respalda.

Buscadores de asilo, refugiados, y migración

La Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) tuvo un rol de primera fila al responder a la crisis de refugiados europea del 2015-2016, la cual vio el número más grande de gente que escapaba del conflicto y la opresión desde la segunda guerra mundial. En 2015, más de 1 millón de personas solicitaron asilo en Europa, en comparación con los 656.000 solicitantes del 2014. Al menos 3.700 adultos y niños murieron intentando cruzar el mar¹⁰⁸ Nunca conoceremos el número final. La ACNUR, como la agencia líder de la ONU sobre el terreno, ha operado en circunstancias extremadamente difíciles, con sus llamamientos de financiación humanitaria crónicamente incumplidos. Bajo estas difíciles circunstancias, el personal de la ACNUR se ha desempeñado con gran dedicación y distinción.

Las causas precisas del éxodo del 2015-2016, y el rol de las agencias de la ONU en particular, todavía necesitan ser totalmente examinadas a través de una averiguación independiente. En general, la financiación de la ACNUR para el 2015 reportó ser

10 por ciento más baja que el año anterior.¹⁰⁹ La financiación del programa mundial de comida para los refugiados sirios en países vecinos fue casi un 20 por ciento inferior en 2015 que en 2014. Además, los fondos de asistencia a las emergencias del programa mundial de comida para Siria para el 2015 estuvieron desfinanciados en un 63 por ciento.¹¹⁰ Esto, a su vez, llevó al programa mundial de comida a reducir la elegibilidad para vales de comida de 2,1 millones de personas a 1,4 millones y a reducir el valor de estos vales de comida.¹¹¹ Mientras tanto, los déficits de financiación para la Organización Mundial de la Salud en Irak en el 2015 llevaron al cierre de 184 clínicas de salud en diez de los dieciocho distritos del país.¹¹² Los recortes masivos de estas agencias para los refugiados en el campo fueron los factores impulsores principales que causaron que se movieran los refugiados, principalmente a Europa. Este ha sido un fracaso mayúsculo del sistema de la ONU y del apoyo financiero proporcionado por los Estados miembros, con severas consecuencias humanitarias y políticas.

La crisis de refugiados del 2015-2016 ha puesto a la futura gestión de buscadores de asilo y refugiados en el centro de la atención global. Antes de la crisis más reciente, el servicio de desarrollo y evaluación de políticas del mismo ACNUR subcontrató una evaluación de la respuesta previa de la agencia al flujo de refugiados en Líbano y Jordania a una tercera parte independiente. La revisión notó que, debido a la falta de una estrategia coherente por parte de la ACNUR, la organización se encontraba “reactiva e intentando hacerlo todo en vez de establecer prioridades y enlazar a diversos actores en base a sus competencias”.¹¹³ El informe recalcó una gama de problemas en la respuesta de la ACNUR para las crisis de refugiados, incluyendo sus lazos con agencias de desarrollo, protección legal, coordinación con otros actores, y la eficiencia de su entrega de servicios. Siempre es fácil criticar después del evento. Los trabajadores de la ACNUR indudablemente estaban haciendo lo mejor que podían en circunstancias difíciles sobre el terreno. Al mismo tiempo, se debe aprender de las lecciones.

En una evaluación posterior del desempeño del ACNUR durante la crisis de refugiados más reciente, la oficina de la ONU de servicios internos de supervisión hizo una cantidad de recomenda-

ciones sustanciales para el futuro, incluyendo que la ACNUR debería:

- Implementar un ciclo de planificación de varios años para actividades relacionadas a dar soluciones y procurar tener financiación de varios años;
- Desarrollar estrategias de defensa para las soluciones en los niveles global, regional y operativo;
- Desarrollar un horario para asegurar la consecución de reuniones regulares y dirigidas con actores del desarrollo alrededor de un modelo de asociación de solución/transición;
- Desarrollar una estrategia de desarrollo de personal para fortalecer las habilidades para crear, implementar y evaluar las soluciones;
- Revisar las estructuras existentes de soluciones internas para evaluar si una reestructuración podría mejorar la efectividad en la programación; y
- Crear un portafolio basado en evidencias para ser usado para fortalecer y abogar por soluciones.¹¹⁴

Esta revisión, sin embargo, no parece haber lidiado sistemáticamente con una razón central para el éxodo súbito de gente de Jordania, Líbano y Turquía que empezó a principios del 2015. La ausencia de un fondo de contingencia de emergencia de la ONU para obtener fondos de ahí, y la inhabilidad de los líderes de la ONU para obtener estos fondos de un llamamiento de emergencia, parece haber sido la causa principal. *Dadas las dimensiones del impacto que estos eventos han tenido en millones de personas y en los gobiernos de Europa y el Medio Oriente, una institución independiente debería conducir inmediatamente un ejercicio sobre las “lecciones aprendidas” de esta crisis para el futuro.*

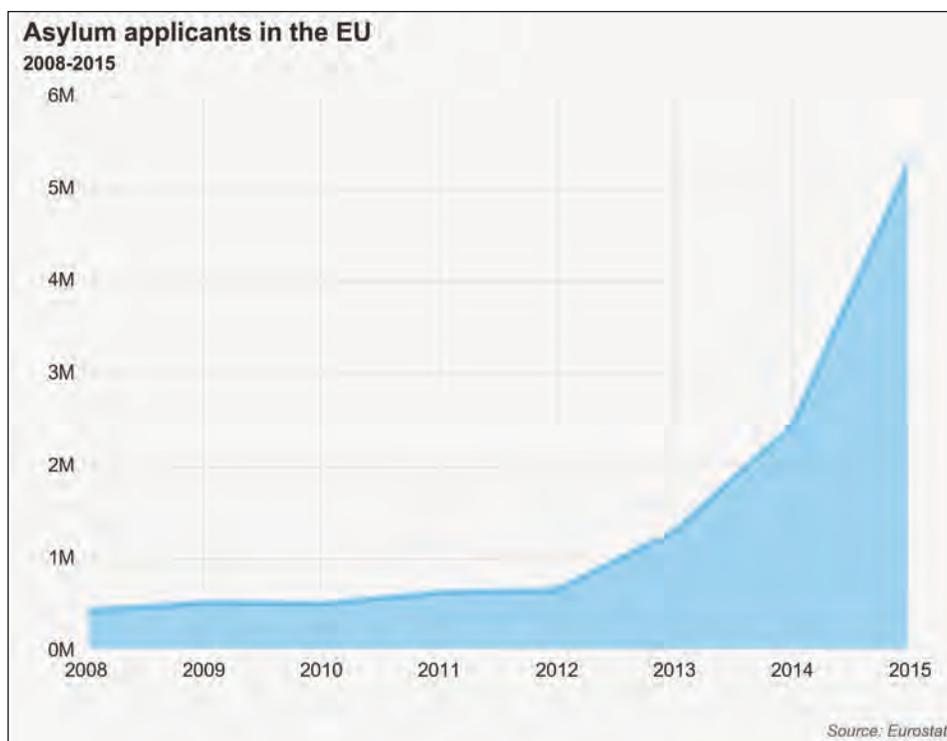
Más allá de esta crisis más reciente, es obvio que el sistema global actual para manejar la escala actual de movimientos no autorizados de gente global está “en quiebra” o “rota”. De cualquier forma, la cumbre para los refugiados y migrantes propuesta para el 2016 está llegando al menos una década tarde, dado el desplazamiento masivo de gente que empezó en Siria en el 2011. También combina lamentablemente dos conjuntos de desafíos, migración, en una parte, y la cuestión

separada de los buscadores de asilo y los refugiados por otra. Sin embargo, basado en las deliberaciones de Nueva York en septiembre del 2016, y el documento de la cumbre que emerge de éstas, *un nuevo plan de acción global debería ser preparado para la Asamblea General del 2017 que incorpore una transformación completa del sistema global entero para la protección y apoyo humanitario de buscadores de asilo y refugiados*. Esta transformación debe abordar la fragilidad subyacente política, económica y social de los países de origen; el apoyo necesario para los países vecinos, la red de instalaciones de transición y servicios necesitados en países de tránsito; un sistema global de una mejor repartición de la carga para los países de destino; y un sistema sostenible para financiar tales emergencias humanitarias, incluyendo las posibilidades recalculadas arriba.

La crisis creciente en nuestra capacidad global de administrar flujos incrementados de buscadores de asilo y refugiados representa una parte de un desafío normativo mucho más extenso de la administración, regulación, y protección de migrantes globales en general. Ha llegado el momento de considerar cómo manejar esto de una mejor manera dentro del sistema de la ONU. En el debate actual, los desafíos de los buscadores de asilo, refugiados y migrantes están cada vez más

mezclados, y esto no ayuda. La movilidad humana global tiene ahora proporciones sin precedentes, con casi un séptimo de la población global en movimiento tan sólo en el último año. Este es el mega cambio de nuestros tiempos. Tales movimientos masivos y, dentro de ellos, migración masiva (formal e informal), de aproximadamente 230 millones de personas cada año, traen tanto grandes beneficios al mundo como un vasto conjunto de desafíos. Y después tenemos las necesidades únicas de más de 65 millones de personas desplazadas por la fuerza.¹¹⁵

El sistema de la ONU no tiene una capacidad institucional acordada para lidiar con la política internacional migratoria. Históricamente, esto ha sido exclusivamente responsabilidad nacional o tema de arreglos intergubernamentales bilaterales específicos. Mientras que ese siga siendo el caso, los desafíos comunes de políticas migratorias de los estados, combinados con las necesidades expresadas por los estados para tener mayores niveles de cooperación global, hacen que nuevas formas de cooperación institucional sean necesarios. Esto incluye la protección apropiada de los derechos legales de los migrantes. Esto puede cambiar con la resolución de los Estados miembros de la organización internacional para la migración (IOM) en junio del 2016 para buscar una afiliación



formal con la ONU.

La ONU debería asignar responsabilidad para cooperaciones globales sobre la política migratoria y los programas del IOM. Esto debería hacer obvia la necesidad de crear cualquier institución nueva dentro del sistema de la ONU. El IOM ya tiene un enorme conocimiento institucional en este complejo ámbito normativo, incluyendo su intersección con el sistema global de buscadores de asilo/refugiados con el que ha trabajado por más de medio siglo. Esto significaría aumentar la capacidad normativa formal del IOM, particularmente en el área de los derechos migratorios, y al mismo tiempo retener su rol operativo crítico como el primer puerto de escala para la comunidad internacional cuando se trate de mover a grandes números de personas de manera segura y humanitaria en entornos de seguridad peligrosos.

Pandemia global

Como se discutió arriba, la OMS ha estado bajo un creciente escrutinio interno y externo por su respuesta lenta e ineficiente a la crisis del Ébola. El informe del panel de evaluación provisional del Ébola, liderado por Dame Barbara Stocking, notó un “fuerte, si no completo, consenso de que la OMS no tiene una capacidad o cultura robustas para las operaciones de emergencia”.¹¹⁶ Las recomendaciones institucionales y de políticas de esta revisión que apuntan a elevar el desempeño de la OMS incluyen:

- Desarrollar una cultura organizacional que acepte su rol en preparación y respuesta ante emergencias;
- Establecer un centro para disposición y respuesta ante emergencias de la OMS;
- Establecer una junta independiente para guiar el desarrollo del nuevo centro e informar sobre su progreso a la junta ejecutiva de la asamblea de la OMS y el comité permanente inter-agencias de la ONU;
- Solicitar al director de esta junta que se provea un informe anual sobre la seguridad mundial de la salud a la junta ejecutiva de la asamblea mundial de la salud y a la Asamblea General de la ONU;
- Adoptar una nueva aproximación a la asignación de personal en las oficinas de los países, asegurando el más alto nivel de

capacidad para los países más vulnerables;

- Asegurar que, a un nivel de país, el representante de la OMS tenga una voz independiente y el apoyo total del director regional de la OMS y el director general, en caso de ser cuestionado por los gobiernos locales; y
- Restablecerse a sí misma como el cuerpo de autoridad que comunica las emergencias de salud al informar rápida, total y acertadamente a los gobiernos y el público de todo el mundo sobre la extensión y severidad de cualquier brote de enfermedad futuro.¹¹⁷

Este análisis de Stockton ha sido complementado por el panel independiente de Harvard-LSHTM sobre la respuesta global ante el Ébola (“el informe Lancet”) el cual también recomienda lo siguiente:

- Desarrollar una estrategia global en la cual invertir, monitorear y sustentar las capacidades centrales nacionales;
- Fortalecer los incentivos para el informe temprano de los brotes de enfermedades y justificaciones basadas en la ciencia para restricciones de viaje y comercio;
- Ampliar la responsabilidad para las declaraciones de emergencia a un comité permanente de emergencia que sea transparente y políticamente protegido;
- Institucionalizar la rendición de cuentas a través de una comisión independiente para la prevención y respuesta ante brotes de enfermedades;
- Establecer un fondo global para financiar, acelerar, y priorizar la investigación y desarrollo en el área de las pandemias;
- Sostener una atención política de alto nivel a través de un comité mundial de la salud del Consejo de Seguridad; y
- Promover el buen gobierno de la OMS a través de reformas decisivas, bien financiadas y oportunas y un liderazgo asertivo.¹¹⁸

Una gama de propuestas de reforma de terceras partes también han sido sugeridas:

- Establecer una reserva internacional de primera respuesta que podría movilizarse prontamente ante una epidemia peligrosa;
- Aclarar las estructuras de mando para que la OMS pueda guiar una respuesta internacional

de crisis ante las pandemias sin quedarse inmersa en deliberaciones internas y disputas intra-institucionales sobre dónde recae la responsabilidad;

- Establecer un fondo de contingencia para pagar por las respuestas de emergencia futuras; y
- Recomponer el mandato del director general. Actualmente, el director general es un administrador, no un líder, de la OMS. Un director general empoderado debe tener la legitimidad moral y autoridad institucional como la voz del sistema de la ONU responsable de actuar preventivamente para salvar vidas del brote de pandemias.¹¹⁹

Tiene poco sentido reinventar la rueda en relación a una variedad tan grande de procesos de revisión recientemente completados. *Dada la importancia de estas reformas para una dimensión tan fundamental de la seguridad global humana, su implementación debería ser completada para el 1 de enero del 2017, y el director general de la OMS y la junta ejecutiva de la Asamblea Mundial de la Salud deberían presentar un informe combinado sobre la implementación para la Asamblea General, ECOSOC, y el Consejo de Seguridad para finales de enero del 2017.*

Derechos humanos

Los derechos humanos son un pilar central del sistema de la ONU. Esto se refleja en el estatuto de la ONU, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y un cuerpo elaborado de derecho convencional. La realidad, sin embargo, es que los derechos humanos han sido durante mucho tiempo un campo de batalla relacionado con la soberanía política, ideológica y nacional entre los estados, dentro de los estados, y con la sociedad civil internacional. Esto continúa desarrollándose en las deliberaciones del consejo de los derechos humanos y en las controversias sobre la interpretación, aplicación y conformidad o no conformidad de las normas universales descritas en los tratados relevantes. Es probable que esto continúe en el futuro. Por lo tanto, en el mejor de los casos, es probable que el progreso sea incremental.

El Consejo de Derechos Humanos debería desarrollar una estrategia coordinada en el uso de

revisiones periódicas universales para promover los derechos humanos globales. Los exámenes periódicos universales se han convertido en un instrumento útil de auto-informar y hacer una suave presión sobre los Estados para actuar sobre las recomendaciones del Consejo de Derechos Humanos (CDH). El CDH, a pesar las críticas frecuentes, tiene algunas prominentes historias de éxito. Sin embargo, la coordinación estratégica de los esfuerzos de la ONU en torno a los exámenes periódicos universales es irregular, dependiendo del interés, el liderazgo, y la determinación de los líderes sobre el terreno de la ONU.

El Consejo de Derechos Humanos debería persistir en sus esfuerzos por definir los casos de “no cooperación persistente”. De acuerdo a la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos, “Después de agotar todos los esfuerzos para motivar a un Estado a cooperar con el mecanismo de revisión periódica universal, el Consejo abordará, como sea apropiado, los casos de no cooperación persistente con el mecanismo”.¹²⁰ Establecer qué constituye exactamente “la no cooperación persistente” ha llevado a una parálisis en los debates sobre derechos humanos en el CDH. Un concepto bien definido, y universalmente acordado permitiría al CDH desempeñar más eficazmente su mandato.

El CDH debería establecer una capacidad de apoyo de alerta temprana que esté enfocada en los derechos humanos para que le permita desempeñar un papel activo en las crisis futuras y en la prevención de conflictos de la ONU. Una vez llamado el “leproso del sistema de la ONU”, el Consejo de Derechos Humanos estuvo a la altura de la situación durante una cantidad de crisis recientes, teniendo papeles críticos y a menudo preponderantes en el aislamiento de los violadores de los derechos humanos. Edificando sobre la base de este precedente, el CDH puede desempeñar el papel de un vigilante útil de los derechos humanos, lo que le permitiría adoptar efectivamente un papel de prevención de conflictos.

La ONU debería afianzar aún más la iniciativa de “los derechos humanos primero” puesta en marcha por el Secretario General Adjunto Jan Eliasson en 2013. Esta iniciativa trata de lidiar con el enfoque de silos que prevalece en la actualidad, con los derechos humanos vistos como siendo la responsabilidad exclusiva del CDH en Ginebra. La

iniciativa “los derechos humanos primero”, por el contrario, exige informes integrados de los problemas de derechos humanos en los países tomados de los informes de todas las agencias de la ONU sobre el terreno. En segundo lugar, se deriva de la gran experiencia sobre el terreno que las graves violaciones de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario son probablemente precursores de las crisis más profundas, a menudo culminando en conflictos armados abiertos que podrían, a su vez degenerar en atrocidades en masa. En tercer lugar, la iniciativa “los derechos humanos primero” busca involucrarse con los gobiernos anfitriones en base a la presentación de informes integrados de oficiales sobre el terreno de la ONU desde múltiples agencias con el fin de asegurar la intervención del gobierno anfitrión o, en su defecto, para llevar estas preocupaciones directamente a la atención de un secretario general adjunto (apoyo humanitario). En su mejor momento, la iniciativa “los derechos humanos primero” puede convertirse en una herramienta eficaz de la diplomacia preventiva. *Para ser plenamente eficaz, el liderazgo de la ONU en la oficina central tendrá que establecer que la plena participación en la iniciativa de “los derechos humanos primero” será requerida por el liderazgo local de la ONU sobre el terreno como parte formal del mandato sobre el terreno de este último.* En otras palabras, si no está en el mandato, será visto como opcional y por lo tanto simplemente no pasará.

La ONU debería aplicar plenamente el proceso de Dublín para aumentar la visibilidad y el apoyo de los cuerpos de tratados de los derechos humanos de la ONU. La Asamblea General de la ONU reforzó los cuerpos de tratados de los derechos humanos de la ONU en 2014 en una muy necesaria reforma de las condiciones de trabajo de los expertos legales internacionales voluntarios no remunerados que forman estos comités. El paquete de reformas de la Asamblea General fue un incremento oportuno a los cuerpos de tratados, dándoles más tiempo de reunión y recursos para hacer su exigente trabajo, pero aún queda mucho por hacer para utilizar completamente su potencial.

La ONU debería asociarse con organizaciones regionales, incluyendo la OSCE, UA, OEA, y ASEAN, para fortalecer sus compromisos colectivos

con los derechos humanos y los mecanismos de implementación. El rol actual de derechos humanos de la ONU usualmente está limitado a negociar o fustigar a los Estados miembros. Sin abandonar su rol de monitoreo de los recursos humanos, la ONU también podría efectuar un cambio al enfocarse en la asistencia técnica. Esto puede ser logrado asociándose con organizaciones locales. Algunas personas han sugerido, por ejemplo, que la oficina de drogas y crimen de la ONU en lugar de simplemente asistir a los estados en esbozar leyes sobre tráfico de humanos, debería proveer recursos técnicos para mejorar el marco de protección de derechos dentro de estados para los cuales tales leyes podrían circular.

PRESUPUESTO, PERSONAL, ADMINISTRACIÓN Y COMUNICACIONES

Consistentemente con las recomendaciones precedentes, el nuevo secretario general debería solicitar a la Asamblea General, a través del quinto comité, emprender un análisis de seis meses sobre el sistema actual de administración presupuestaria y de personal. El objetivo de esta revisión sería proveer tanto al nuevo secretario general como al oficial administrativo en jefe de la ONU — como está estipulado en el capítulo 15 del estatuto — con la máxima flexibilidad operacional para lograr las prioridades normativas determinadas por los Estados miembros de la ONU. Si se falla en lograr esto, se perjudicaría la capacidad del secretario general para cumplir efectiva y eficazmente con los programas de la ONU. El secretario general y su equipo ejecutivo gerencial deberían asumir las responsabilidades de los resultados que entreguen a los Estados miembros, en lugar de la propuesta detallada sobre cómo las entradas financieras individuales deberían ser desplegadas. Esta debería ser la prerrogativa de la gerencia en cualquier organización grande.

El nuevo secretario general debería comisionar una auditoría de desempeño externa de las operaciones de la ONU durante su primer año en el cargo que le ayude a identificar áreas de duplicación, redundancia y desperdicio y para asistir al secretario general a desplegar de nuevo estos ahorros financieros para otras prioridades a través del sistema de la ONU. Esta auditoría del desempeño debería extenderse a la Secretaría, y esos fondos, programas, y agencias especializadas

de la ONU que caigan dentro de la línea de control administrativo de la Secretaría.

- Debería dirigirse un interés particular para saber si la estructura de la ONU es muy vertical, con demasiadas capas de gerencia entre las decisiones de política que fueron tomadas y su implementación sobre el terreno. Esto se aplica a la cuestión del valor agregado real del gran número de oficinas a través del sistema global. Esta estructura debería ser tan horizontal como fuera posible,
- El interés también debería ser dirigido a saber si la ONU finalmente ha conseguido sistemas comunes de tecnologías de información, sistemas de administración de personal, y sistemas de contabilidad en la totalidad de los treinta y tres fondos, programas, agencias especializadas y entidades relacionadas de la ONU. Si esto no se ha logrado después de más de una década de esfuerzo, el próximo secretario general nombrado necesita adoptar una estrategia de tecnologías de la información que logre esto en primer término. La ausencia de tales sistemas comunes es una fuente fundamental de ineficiencias estructurales en el sistema, así como un impedimento para la transparencia total de las operaciones de la ONU en cualquier momento.
- Por otra parte, sistemas universales, confiables, de alta calidad de video conferencias deben hacerse disponibles a través del sistema entero de la ONU. Estos sistemas deberían ser totalmente desplegados para ahorrar tiempo y gastos involucrados en viajes innecesarios del personal de la ONU. Los sistemas existen ahora para hacer esto, y con un ahorro financiero significativo para la ONU.
- Los ahorros de los resultados de esta auditoría podrían financiar totalmente la gama de reformas administrativas recomendadas en este informe. La ONU debe sobrevivir dentro de su presupuesto anual.

La estructura de alta administración de la ONU necesita ser reformada para hacerla menos centralizada y más basada en reuniones regulares y semanales que permitan que se lleven a cabo procesos colaborativos de toma de decisiones por un equipo de altos ejecutivos. En el presente parece haber reuniones semi-mensuales de lo que se

conoce como el grupo de alta gerencia, integrado por cuarenta y un miembros del alto personal. Estos están listados en el anexo 2 de este informe. Estas son sesiones colectivas muy útiles de actualización de información sobre qué está haciendo cada agencia. Por esta razón, el grupo de alta gerencia debería continuar con sus reuniones. Pero la realidad es que este no es un cuerpo colectivo de toma de decisiones. Esta función tiende a reducirse a la oficina privada del secretario general, su jefe de gabinete, una pequeña cantidad de personal y cualquier arreglo de consultoría ad hoc que sea considerado necesario en ese momento. Se recomienda que esto se amplíe a un equipo de liderazgo de la Secretaría compuesto por los siguientes diez miembros:

- El secretario general;
- Tres secretarios generales adjuntos responsables de las políticas y programas de la ONU (paz y seguridad, desarrollo sostenible, y apoyo humanitario);
- El oficial financiero en jefe;
- Un oficial operativo en jefe, porque en el presente no hay ninguno designado como tal;
- Un nuevo oficial de comunicaciones en jefe;
- El consejo legal de la ONU para cubrir preguntas de probidad en materia legal internacional y de cualquier otro tipo;
- El jefe de gabinete responsable del contacto político diario con los Estados miembros; y
- El director ejecutivo de ONU Mujeres para normalizar la agenda de igualdad de género y eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres a través del espectro entero de los procesos centrales de toma de decisiones de la ONU.

Como se ha argumentado consistentemente en este informe, si la ONU va a romper sus silos institucionales y en vez de eso producir equipos de liderazgo, tanto en la oficina central como sobre el terreno, esto debe empezar con los procesos de toma de decisiones en la cima del sistema. De manera similar, únicamente con esta aproximación será posible que la ONU integre las dimensiones de trabajo de paz y seguridad, desarrollo, y recursos humanos en mandatos propiamente integrados sobre el terreno. De lo contrario, el rompimiento de los silos se quedará como una aspiración en vez

de una realidad vivida. Finalmente un equipo gerencial ejecutivo que sea superior a diez personas no será funcional. Es imposible tener a mayor cantidad de gente informando todos a una sola persona en cualquier organización.

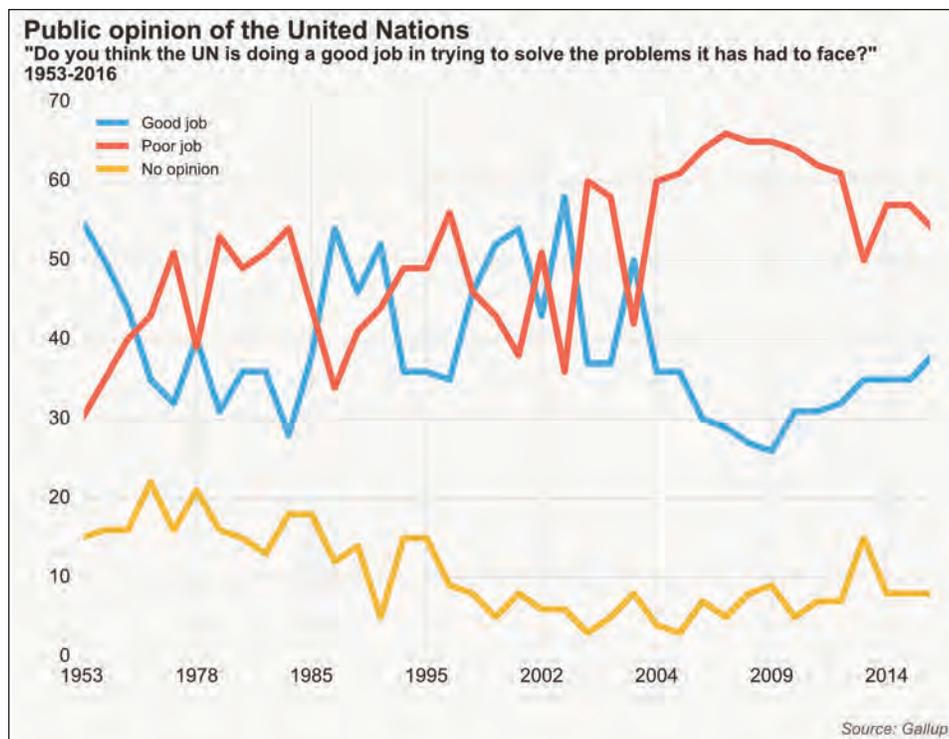
El próximo secretario general debería tomar medidas prácticas para reconstruir un servicio civil independiente, profesional e internacional. De manera consistente con los argumentos presentados arriba, la ONU del futuro necesitará un plantel de experiencia continua en todas las disciplinas centrales del sistema. Una estructura de carrera clara debería hacerse disponible para el personal profesional, tal y como en los servicios de relaciones exteriores, agencias de desarrollo, y servicios sociales más amplios de cualquier nación. Esto es importante para la motivación, la memoria institucional, y para nutrir competencias centrales que no pueden ser localizadas rápidamente en otro lado. Esto no excluye a los nombramientos externos. Pero los últimos no deben abrumar a los primeros.

Un oficial de comunicaciones en jefe debería ser nombrado para revisar la efectividad de la estructura y estrategia de comunicaciones de la ONU para comunicar efectivamente su mensaje a los Estados miembros, el público en general, los medios, y el resto del sistema de la ONU. Esta

posición es crítica para el éxito general de la misión global de la ONU. La ONU tiene una buena historia que contar, pero no la está contando eficazmente. Esto debe cambiar de manera urgente. El oficial de comunicaciones en jefe debe emprender una revisión inmediata para poder desarrollar una nueva estrategia de comunicaciones que emplee totalmente todas las plataformas de medios en múltiples idiomas, y en cada una usar un idioma simple que evite el hermetismo del dialecto de la ONU, que es incomprendible para el resto del mundo. Críticamente, esto debe reflejar un mensaje de un “Equipo ONU” totalmente integrado al resto del mundo. Esto no sería un sustituto para los esfuerzos individuales de comunicaciones de cada agencia de la ONU. Pero incrementar la prioridad de la “marca ONU” es la prioridad absoluta.

Conclusión

Este informe está dirigido a todos los hombres y mujeres de buena fe que quieren que la ONU triunfe, no como un fin en sí misma, sino como la esperanza principal de la humanidad para maximizar la cooperación global en respuesta a los crecientes desafíos para un orden mundial pacífico y justo. Está dirigido a los Estados miembros, la Secretaría, la vasta gama de fondos de la ONU,



programas y agencias especializadas, sociedad civil global, el sector privado, y otras instituciones regionales importantes que tengan una relación estructural con la ONU. Está enteramente en manos de estas instituciones el uso que le den a este informe, si es que lo hacen.

Este informe no pretende ser exhaustivo. Mucha gente que lo critica preguntará por qué una política, función, o agencia de la ONU en particular no fue tratada. Esto representa la tensión irreducible entre la lectura, por una parte (y eso incluye la extensión) y la exhaustividad por otra parte.

Tampoco pretende este informe que todas sus recomendaciones sean nuevas. El informe está consciente del trabajo hecho diligentemente a lo largo de varias décadas y bajo la custodia de muchos secretarios generales. Sería arrogante ignorar este cuerpo de trabajo,

Lo que este informe sí pretende hacer es resaltar algo nuevo: la creciente cantidad de evidencias de que hay un sentido emergente de crisis sobre la credibilidad futura de la ONU para lidiar con los grandes retos de nuestro tiempo. Hace una década, en tiempos geopolíticos y geoeconómicos tal vez más alegres, tales preocupaciones permanecían al margen del discurso internacional. Ahora están mucho más hacia el centro, en tanto que las naciones-estado están comenzando a dirigirse a otra parte para encontrar soluciones sustanciales a los principales desafíos internacionales, ignorando a la ONU tanto con sus fondos como con sus votos.

En segundo lugar, basado en este sentido creciente de urgencia estructural, el informe ha buscado presentar una gama de propuestas novedosas y prácticas, en lugar de revolucionarias, para lidiar con este déficit emergente de gobierno global efectivo. Estas han sido organizadas alrededor del concepto central de “proporcionar resultados efectivos” sobre el terreno para nosotros, la gente del mundo. En resumen:

1. El informe recomienda que los Estados miembros vuelvan a comprometerse formalmente en el nivel de la cumbre con el principio de multilateralidad como elemento esencial del orden mundial actual, en vez de permitir que continúe el proceso actual de desviación estratégica mientras que el multilateralismo está siendo reemplazado por otra toma de decisiones ya sea plurilateral o incluso unilateral.
2. El informe asume y acepta que los objetivos de políticas de la ONU en cualquier momento dado serán establecidos por los Estados miembros, con la Secretaría jugando un rol de asesoría de políticas, adicionalmente a su rol de implementación.
3. El informe argumenta que la Secretaría puede aconsejar mejor al Consejo de Seguridad en los temas complejos que el consejo enfrenta, proporcionando una mejor capacidad normativa, incluyendo la planeación política.
4. El informe argumenta en pro de un rol mejorado para el ECOSOC en asumir la responsabilidad política para el cumplimiento de la Agenda 2030.
5. Este informe argumenta que la Asamblea General de la ONU podría considerar optimizar los procesos del quinto comité para aumentar la eficiencia administrativa y proveer mayor transparencia sobre datos financieros para los Estados miembros acerca de la pregunta central sobre la asignación del presupuesto general de la ONU. La Asamblea General de la ONU también ha adoptado su propio programa ambicioso de reforma para incrementar la transparencia del proceso seleccionado para los secretarios generales de la ONU.
6. Con el fin de cumplir eficaz y eficientemente con las decisiones políticas de los cuerpos deliberantes de la ONU, ésta también tiene que cambiar algunas de las funciones, estructuras, y formas en las que los recursos son asignados en su maquinaria existente. En particular, la ONU necesita una estructura más horizontal en general, con la prioridad siempre colocada en las operaciones sobre el terreno.
7. La ONU debe añadir capacidades específicas a su repertorio para hacer una doctrina preventiva en lugar de reactiva, hacer la diplomacia una realidad operativa, en lugar de sólo una panacea intelectualmente atractiva. Esto debe incluir una efectiva capacidad de planificación de la política, un secretario general adjunto dedicado

(diplomacia preventiva), un departamento de asuntos políticos mejorado, un grupo de enviados especiales profesionales, y un enfoque integrado de exigencias de seguridad, desarrollo, y derechos humanos que sea conceptual y operativo, para generar la capacidad para hacer frente a las causas fundamentales de los conflictos, así como la capacidad de actuar de inmediato en respuesta a crisis imprevistas.

8. La ONU debería nombrar a un secretario general adjunto (desarrollo sostenible) para asumir la responsabilidad final, junto con el banco mundial, del verdadero cumplimiento de la Agenda 2030. También debería idear nuevos protocolos exhaustivos con el banco mundial, otros bancos internacionales del desarrollo y la sociedad civil, para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Y debe hacer lo mismo con el sector privado y el capital privado en particular, para llenar la brecha financiera mundial para implementar la Agenda 2030.
9. La ONU debería nombrar a un secretario general adjunto (apoyo humanitario) para desarrollar convenios más eficientes y eficaces con el sector internacional de las ONGs para incrementar el impacto combinado de esas agencias, pertenecientes a la ONU o no, sobre el terreno.
10. La ONU debería usar su equipo gerencial ejecutivo de alto nivel para “romper” los silos tradicionales en el centro del sistema juntando las agendas de paz y seguridad, y de desarrollo sostenible en declaraciones de misión y mandatos propiamente integrados para el personal de la ONU sobre el terreno.
11. La ONU también debe crear el “equipo ONU” al hacer que todos los fondos, programas, y agencias especializadas sobre el terreno sean dependientes operativamente de un único director de operaciones para cada misión—ya sea que estas sean primariamente operaciones de conservación de la paz, militares y civiles, o exclusivamente civiles.
12. La ONU debe normalizar totalmente la igualdad de género en su administración ejecutiva, alcanzando la paridad de género para todas las posiciones gerenciales en la oficina central y para los directores de operaciones de la ONU sobre el terreno (o sus adjuntos).
13. La ONU también debe normalizar la agenda global de la juventud dentro de la gerencia de la ONU por medio del establecimiento de ONU Juventud, dado que los jóvenes constituyen casi la mitad (42 por ciento) de la población mundial y el 60 por ciento de la población de los países en desarrollo¹²¹ y que ahora hay un desafío global de desempleo crónico para la juventud.
14. La ONU debe desarrollar protocolos y convenios exhaustivos con organizaciones regionales que definan las normas acordadas, superposiciones funcionales y, donde sea posible, fondos comunes para maximizar el desempeño medible sobre el terreno.
15. La ONU debe aprender a vivir dentro de la realidad de un presupuesto altamente limitado, y al mismo tiempo desplegar su presupuesto y recursos de personal más eficiente, eficaz y flexiblemente que en el presente.

Tercero, más allá de estas reformas genéricas propuestas, hay un número limitado de otras recomendaciones específicas que lidian con las áreas funcionales de los individuos en las que la ONU necesita enfocar sus esfuerzos futuros, incluyendo el antiterrorismo, guerra cibernética, protección de “límites planetarios” del irreversible cambio climático, administración de los océanos, y planeación de políticas a través del espectro entero de las operaciones globales de la ONU. Estas recomendaciones con suerte llegarán a ser útiles para las personas a las que se les dio la tarea de evolucionar a las instituciones de la ONU en el futuro.

Al principio de este informe comenté que nosotros a veces complicamos de más nuestro diagnóstico de la ONU y nuestras diferentes prescripciones para su futuro. Hice hincapié en que, al final del día, todo se reduce a dos preguntas básicas: ¿Son los cuerpos de toma de decisiones del sistema multilateral de la ONU capaces de tomar las decisiones necesarias para hacer frente a los retos sistémicos de nuestra época? Y si lo son, ¿es el mecanismo institucional de la ONU capaz de aplicar estas decisiones? El primer tercio de las

conclusiones recalçadas anteriormente se dirige a la cuestión de la capacidad de los cuerpos de toma de decisiones de la ONU. El informe es, naturalmente, silencioso sobre la cuestión de los principales desacuerdos de política entre los Estados miembros dentro de estos cuerpos. Esa es, por supuesto, la naturaleza de la política, incluyendo la política internacional. La cuestión clave aquí, sin embargo, es la medida en la que los tres principales cuerpos de deliberación de la ONU están apoyados adecuadamente en sus funciones de toma de decisiones.

Los últimos dos tercios de las conclusiones resaltadas arriba lidian con la compleja cuestión de la maquinaria administrativa de la ONU. La consideración de esas cuestiones ha ocupado el grueso de la atención de este informe. ¿Podrán las variadas recomendaciones hechas en este informe

para mejorar la implementación de maquinaria de la ONU, resultar en una máquina perfecta? Ese, por supuesto, jamás será el caso. Mi trabajo aquí es simplemente hacer recomendaciones; porque si no logramos continuar afinando la maquinaria, finalmente empieza a oxidarse. Y si eso pasa, incluso las mejores decisiones de políticas en el mundo no serán suficientes, porque no habrán sido efectivamente implementadas.

Finalmente el elemento individualmente más inspirador de cualquier ejercicio de reforma hacia la ONU consiste en las decenas de miles de trabajadores de la ONU sobre el terreno, quienes representan absolutamente lo mejor de nuestra humanidad común. Y es a ellos, y su futura contribución para la gente del mundo, a quienes les dedico este volumen.

Anexo 1: Áreas temáticas de la ICM

La Comisión Independiente sobre el Multilateralismo analizó el sistema multilateral a través del lente de las siguientes dieciséis áreas temáticas:

1. Nuevas amenazas, desafíos y oportunidades para el sistema multilateral
2. Inclusión social, participación política, y gobierno efectivo en ambientes desafiantes
3. Terrorismo, incluyendo cuestiones relacionadas con la ideología, la política de identidad, y el crimen organizado
4. Estados frágiles y ciudades frágiles
5. Mujeres, paz y seguridad
6. Desplazamiento forzado, refugiados, y migración
7. El impacto de las nuevas tecnologías en la paz, seguridad y desarrollo
8. La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible y la discusión del cambio climático
9. La relación entre la ONU y las organizaciones regionales, la sociedad civil, el sector privado, y las ONGs
10. Justicia, derechos humanos, y el sistema legal internacional
11. Compromisos humanitarios
12. Armas de destrucción masiva, no proliferación, y desarme
13. Pandemias globales y salud mundial pública
14. Interactuar, apoyar, y empoderar a la juventud global
15. Estrategia de comunicación para el sistema multilateral de la ONU
16. Conflicto armado: mediación, conciliación y mantenimiento de la paz

Anexo 2: Miembros del grupo de alta gerencia de la ONU

El grupo de alta gerencia de la ONU es presidido por el secretario general de la ONU Ban Ki-moon, e incluye a los siguientes miembros:¹²²

Jan Eliasson

Secretario General Adjunto

Edmond Mulet

Jefe de Gabinete

Maged Abdelaziz

Consejero Especial en África

Gyan Chandra Acharya

Países Menos Desarrollados, Estados en Desarrollo sin Litoral e Islas Pequeñas

Shamshad Akhtar

Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico

Zeid Ra'ad Al Hussein

Derechos Humanos

Christian Friis Bach

Comisión Económica para Europa (ECE)

Zainab Hawa Bangura

Violencia Sexual en Conflicto

Alicia Bárcena Ibarra

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Helen Clark

Programa para el Desarrollo de la ONU

Joan Clos

Asentamientos Humanos

Ertharin Cousin

Programa Mundial de Alimentos

Miguel de Serpa Soares

Asuntos Legales

Adama Dieng

Consejero Especial sobre la Prevención del Genocidio

Peter Thomas Drennan

Protección y Seguridad

Grete Faremo

Oficina de la ONU de Servicios para Proyectos

Yury Fedotov

Oficina de la ONU en Viena, Drogas y Crimen

Jeffrey Feltman

Asuntos Políticos

Oscar Fernandez-Taranco

Apoyo a la Consolidación de la Paz

Cristina Gallach

Información Pública

Robert Glasser

Reducción del Riesgo de Desastres

Filippo Grandi

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

Rima Khalaf

Comisión Económica y Social para Asia Occidental

Atul Khare

Apoyo a las Actividades sobre el Terreno

Kim Won-soo

Desarme

Mukhisa Kituyi

Conferencia de la ONU sobre Comercio y Desarrollo

Hervé Ladsous

Operaciones de Mantenimiento de la Paz

Anthony Lake

Fondo de la ONU para la Infancia

Carlos Lopes

Comisión Económica para África

Phumzile Mlambo-Ngcuka

Igualdad de Género y Empoderamiento de las Mujeres

Michael Møller

Oficina de la ONU en Ginebra

Vijay Nambiar

Consejero Especial en Myanmar

Stephen O'Brien

Coordinador de Asuntos Humanitarios y Asistencia de Emergencia

Babatunde Osotimehin

Fondo de la Población de la ONU

Catherine Pollard

Asamblea de Asuntos Generales y Administrador de Conflictos

Erik Solheim

Programa de la ONU para el Medio Ambiente

Yukio Takasu

Administración

Wu Hongbo

Asuntos Económicos y Sociales

Leila Zerrougui

Niños en el Conflicto Armado

Sahle-Work Zewde

Oficina de la ONU en Nairobi

Heidi Mendoza

Servicios de Supervisión Interna al Observador (reporta a la Asamblea General por medio del Secretario General)

Anexo 3: Fondos, programas, agencias especializadas, otras entidades, y organizaciones relacionadas de la ONU

Fondos y Programas

1. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
2. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
3. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)
4. Programa Mundial de Alimentos (PMA)
5. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)
6. Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP)
7. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)
8. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)
9. Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (UNRWA)
10. ONU Mujeres
11. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos (ONU-Hábitat)

Agencias Especializadas de la ONU

12. Grupo del Banco Mundial
13. Fondo Monetario Internacional (FMI)
14. Organización Mundial de la Salud (OMS)
15. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)
16. Organización Internacional del Trabajo (OIT)
17. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)
18. Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA)
19. Organización Marítima Internacional (OMI)
20. Organización Meteorológica Mundial (OMM)
21. Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI)
22. Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)
23. Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)
24. Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)
25. Unión Postal Universal (UPU)
26. Organización Mundial del Turismo (OMT)

Otras Entidades

27. Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA)
28. Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR)
29. Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS)

Organizaciones Relacionadas

30. Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA)
31. Organización Mundial del Comercio (OMC)
32. Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (CTBTO)
33. Organización para la Prohibición de Armas Químicas (OPAQ)

Notas finales

1. Ver Randall L. Schweller, *Maxwell's Demon and the Golden Apple: Global Discord in the New Millennium* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2014); Randall L. Schweller, "The Age of Entropy: Why the New World Order Won't Be Orderly", *Foreign Affairs*, Junio 16, 2014, disponible en www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2014-06-16/age-entropy; y Hanns W. Maull, "Containing Entropy, Rebuilding the State: Challenges to International Order in the Age of Globalisation", *Internationale Politik und Gesellschaft* 2 (2002), disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/ipg/ipg-2002-2/artmaull.pdf>.
2. Foro Internacional de Plataformas Nacionales de ONGs, "25 Facts and Stats about NGOs Worldwide", Abril 15, 2016, disponible en <http://ifp-fip.org/en/25-facts-and-stats-about-ngos-worldwide/>.
3. Rama de las ONGs ONU, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, disponible en <http://csonet.org/>.
4. Discurso de Winston Churchill en la Cámara de los Comunes, 11 de noviembre de 1947.
5. Colección de Tratados de la ONU, "Titles of Multilateral Treaties in the Six Official Languages of the United Nations", disponible en https://treaties.un.org/Pages/Content.aspx?path=DB/titles/page1_en.xml.
6. *Ibíd.*, "League of Nations Treaties", disponible en https://treaties.un.org/Pages/LON.aspx?clang=_en.
7. Corte de Justicia Internacional, "Cases", disponible en www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3.
8. Tribunal Internacional por la Ley del Mar, "Cases", disponible en www.itlos.org/en/cases/.
9. Organización Mundial del Comercio, "Chronological List of Disputes Cases", disponible en www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm.
10. Organismo Internacional de Energía Atómica, "IAEA Safeguards 2015", disponible en www.iaea.org/sites/default/files/sg_infographic.pdf.
11. Concilio de Seguridad de la ONU, "Sanctions", disponible en www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/information.
12. Mantenimiento de la Paz de la ONU, "Peacekeeping Operations", disponible en www.un.org/en/peacekeeping/operations/.
13. Departamento de Asuntos Políticos de la ONU, "Overview: DPA Special Political Missions", disponible en www.un.org/undpa/en/in-the-field/overview.
14. Organización de las Naciones Unidas, *The Millennium Development Goals Report*, 2015, disponible en [www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf).
15. Banco Mundial, "Results Profile: China Poverty Reduction", Mazo 19, 2010, disponible en <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2010/03/19/results-profile-china-poverty-reduction>.
16. Ver, por ejemplo, Channing Arndt, Sam Jones, y Finn Tarp, "Opening the Black Box", UNU-WIDER, 2011, disponible en www.wider.unu.edu/publication/aid-effectiveness.
17. Organización Mundial de la Salud (OMS), "Smallpox", 2016, disponible en www.who.int/topics/smallpox/en/.
18. OMS, "Poliomyelitis Factsheet", Abril 2016, disponible en www.who.int/mediacentre/factsheets/fs114/en/.
19. OMS, *Global Tuberculosis Report 2015*, disponible en www.who.int/tb/publications/global_report/en/.
20. OMS, *World Malaria Report 2015*, disponible en www.who.int/malaria/publications/world-malaria-report-2015/report/en/.
21. ONU, *The Millennium Development Goals Report 2015*, disponible en [www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf).

22. Ibid.
23. ONU, *The Millennium Development Goals Report 2012*, disponible en www.un.org/millenniumgoals/pdf/MDG%20Report%202012.pdf .
24. Ibid.
25. Ibid.
26. Programa Mundial de Alimentos, “Infographic: All about WFP”, Octubre 23, 2012, disponible en www.wfp.org/stories/all-about-wfp-infographic .
27. ACNUR, “History of UNHCR”, disponible en www.unhcr.org/en-us/history-of-unhcr.html .
28. ACNUR, “Figures at a Glance”, 2016, disponible en www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html .
29. Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de la ONU, “Calendar of Reviews for 1st Cycle (2008 to 2011)”, disponible en www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Documents/uprlist.pdf .
30. Corte de Crímenes Internacionales, “Situations under Investigation”, 2016, disponible en www.icc-cpi.int/pages/situations.aspx .
31. Panel Intergubernamental acerca del Cambio Climático (IPCC), *Climate Change 2014 Synthesis Report: Summary for Policymakers*, disponible en https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/AR5_SYR_FINAL_SPM.pdf
32. Laboratorio de Investigación Sistemática Tierra División de Monitoreo Global, “Research—Ozone Depletion”, disponible en www.esrl.noaa.gov/gmd/about/ozone.html .
33. Fundación de la Vida Salvaje Mundial, *Living Planet Report 2014*, disponible en http://awsassets.panda.org/downloads/lpr_living_planet_report_2014.pdf .
34. Informe del Concilio de Seguridad, “The Veto”, Octubre 2015, disponible en www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/research_report_3_the_veto_2015.pdf .
35. Concilio de Seguridad de la ONU, “Security Council Resolutions”, disponible en www.un.org/en/sc/documents/resolutions/ .
36. Informe del Concilio de Seguridad, “January 2014 Monthly Forecast”, disponible en www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2014-01/in_hindsight_consensus_in_the_security_council.php .
37. Vigilancia de los Derechos Humanos, “Rwanda: Justice After Genocide: 20 Years On”, 28 de marzo de 2014, disponible en www.hrw.org/news/2014/03/28/rwanda-justice-after-genocide-20-years .
38. ACNUR, “IDPs—Danger: Safe Areas”, *Refugees Magazine* 103, disponible en www.unhcr.org/en-us/publications/refugeemag/3b5547d64/refugees-magazine-issue-103-idps-danger-safe-areas.html .
39. John Hudson, “U.N. Envoy Revises Syria Death Toll to 400,000”, *Foreign Policy*, 22 de abril de 2016, disponible en <http://foreignpolicy.com/2016/04/22/u-n-envoy-revises-syria-death-toll-to-400000/> ; ACNUR, “UNHCR: Total Number of Syrian Refugees Exceeds Four Million for First Time”, 9 de Julio de 2015, disponible en www.unhcr.org/en-us/news/press/2015/7/559d67d46/unhcr-total-number-syrian-refugees-exceeds-four-million-first-time.html .
40. “Funding Shortfall Forces UN Agency to Make Cuts in Food Aid to Syrian Refugees”, Centro de Noticias de la ONU, Julio 1, 2015, disponible en www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=51312#.V7X0taJTCUk .
41. Oficina de Coordinación para Asuntos Humanitarios de la ONU, “Humanitarian Funding Update”, Diciembre 2015, disponible en http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Humanitarian%20Funding%20Update_%28GHO%29_30Dec2015.pdf .
42. Oficina de Coordinación para Asuntos Humanitarios de la ONU, “Humanitarian Funding Update”, Julio 2016, disponible en

http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Humanitarian%20Funding%20Update_GHO_31July2016.pdf .

43. Centro para la Prevención y Control de Enfermedades, “2014 Ebola Outbreak in West Africa”, disponible en www.cdc.gov/vhf/ebola/outbreaks/2014-west-africa/ .
44. Concilio de Relaciones Extranjeras, “Iraq: Oil for Food Scandal”, 28 de octubre de 2005, disponible en www.cfr.org/iraq/iraq-oil-food-scandal/p7631 .
45. Kofi Annan, *We the Peoples: A UN for the 21st Century* (New York: Paradigm Publishers, 2014).
46. Anton Troianovski y Laurence Norman, «Russian Premier Calls Entanglements a ‘New Cold War’», *Wall Street Journal*, 14 de febrero de 2016, disponible en www.wsj.com/articles/russias-medvedev-says-world-is-fighting-a-new-cold-war-1455358705 .
47. Annie Sneed, «Moore's Law Keeps Going, Defying Expectations», *Scientific American*, 19 de Mayo de 2015, disponible en www.scientificamerican.com/article/moore-s-law-keeps-going-defying-expectations/ .
48. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas y Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *World Economic Situation and Prospects 2015*, prepublicación del Capítulo 1, p. 6, disponible en www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/wesp_archive/2015wesp_chap1.pdf .
49. Jim Tankersley, «Robots Are Hurting Middle Class Workers, and Education Won't Solve the Problem, Larry Summers Says», *Washington Post*, 3 de Marzo de 2015, disponible en www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2015/03/03/robots-are-hurting-middle-class-workers-and-education-wont-solve-the-problem-larry-summers-says/ .
50. Human Security Report Project, «Study Shows Major Declines in Armed Conflicts, Genocides, Human Rights Abuse, Military Coups and International Crises», 17 de octubre de 2005, disponible en www.hsrgroup.org/press-room/latest-news/latest-news-view/05-10-17/Study_Shows_Major_Declines_in_Armed_Conflicts_Genocides_Human_Rights_Abuse_Military_Coups_and_International_Crises.aspx .
51. International Institute for Strategic Studies, *Armed Conflict Survey 2015* (New York: Routledge, 2015), p. 78.
52. Ibid.
53. Consulte «War Machine: Robots to Replace Soldiers in Future, Says Russian Military's Tech Chief», *Russia Today*, 6 de julio de 2016, disponible en www.rt.com/news/349699-russia-future-combat-robots/ ; Armin Krishnan, «Robots, Soldiers and Cyborgs: The Future of Warfare», *Robohub*, disponible en <http://robohub.org/robots-soldiers-and-cyborgs-the-future-of-warfare/> ; George R. Lucas, Jr., «Automated Warfare», *Stanford Law & Policy Review* 25, n.º 317, disponible en https://journals.law.stanford.edu/sites/default/files/stanford-law-policy-review/print/2014/06/lucas_25_stan_1_poly_rev_317_final.pdf ; Quentin Hardy, «Artificial Intelligence for the Next War», *New York Times*, 12 de mayo de 2016, disponible en www.nytimes.com/2016/05/13/technology/artificial-intelligence-for-the-next-war.html?_r=0 ; y Stuart Russell, «Robots in War: The Next Weapons of Mass Destruction?», World Economic Forum, 17 de enero de 2016, disponible en www.weforum.org/agenda/2016/01/robots-in-war-the-next-weapons-of-mass-destruction/ .
54. «Autonomous Weapons: An Open Letter from AI & Robotics Researchers», Future of Life Institute, 28 de julio de 2015, disponible en <http://futureoflife.org/open-letter-autonomous-weapons/> .
55. Scott Gates et al., «Trends in Armed Conflict, 1946–2014», Peace Research Institute Oslo, enero de 2016, disponible en http://file.prio.no/publication_files/prio/Gates,%20Nyg%C3%A5rd,%20Strand,%20Urdal%20-%20Trends%20in%20Armed%20Conflict,%20Conflict%20Trends%201-2016.pdf .
56. The World Bank, “Population Growth Data,” 2016, disponible en <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.GROW> .

57. United Nations Department of Economic and Social Affairs, “World Population Projected to Reach 9.7 Billion by 2050”, Julio 29, 2015, disponible en www.un.org/en/development/desa/news/population/2015-report.html .
58. Damian Carrington, “World Population to Hit 11bn in 2100—with 70% Chance of Continuous Rise”, *The Guardian*, Septiembre 18, 2014, disponible en www.theguardian.com/environment/2014/sep/18/world-population-new-study-11bn-2100 .
59. Esteban Ortiz-Ospina y Max Roser, «World Population Growth», Our World in Data, 2016, disponible en <https://ourworldindata.org/world-population-growth/> .
60. Global Migration Data Analysis Centre, «2015 Global Migration Trends», disponible en <http://iomgm dac.org/wp-content/uploads/2016/06/Global-Migration-Trends-2015-Factsheet.pdf> .
61. Lyse Doucet, «A Broken System for a Broken People», BBC, Enero 6, 2015, disponible en www.bbc.com/news/world-middle-east-30699835 .
62. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, división de Población, «World Population Prospects: The 2015 Revision», disponible en https://esa.un.org/unpd/wpp/publications/files/key_findings_wpp_2015.pdf .
63. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *The State of Food Insecurity in the World 2015*, disponible en www.fao.org/3/a-i4646e.pdf .
64. Jared Genser e Irwin Cotler, *The Responsibility to Protect* (Oxford: Oxford University Press, 2011), p. 243.
65. OMS, «Pandemic and Epidemic Diseases», disponible en www.who.int/csr/disease/WHO_PED_flyer_2014.PDF?ua=1 .
66. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, World Organisation for Animal Health y Organización Mundial de la Salud, «AntiMicrobial Resistance», julio de 2016, disponible en www.who.int/drugresistance/policy-package-july2016.pdf?ua=1 .
67. Jeffery Taubenberger y David M. Morens, «1918 Influenza: The Mother of All Pandemics», *Emerging Infectious Diseases* 12, n.º 1 (enero de 2006), disponible en http://wwwnc.cdc.gov/eid/article/12/1/05-0979_article#r1 . PBS, «WWI Casualty and Death Tables», disponible en www.pbs.org/greatwar/resources/casdeath_pop.html .
68. American Association for the Advancement of Science Climate Change Panel, *What We Know: The Reality, Risks, and Response to Climate Change*, 2014, p. 6, disponible en http://whatweknow.aaas.org/wp-content/uploads/2014/07/whatweknow_website.pdf .
69. Ver “Two Degrees: The History of Climate Change’s Speed Limit”, Carbon Brief, 8 de diciembre de 2014, disponible en www.carbonbrief.org/two-degrees-the-history-of-climate-changes-speed-limit .
70. Brian Kahn, “The Earth Is on Track to End 2015 with an Average 1 Degree C Warming”, *Grist*, 14 de noviembre de 2015, disponible en grist.org/climate-energy/the-earth-is-on-track-to-end-2015-with-an-average-1-degree-c-warming/ .
71. Ver William D. Nordhaus, *The Climate Casino: Risk, Uncertainty, and Economics for a Warming World* (New Haven: Yale University Press, 2013).
72. IPCC, *Climate Change 2014 Synthesis Report: Summary for Policymakers*, 2014, disponible en www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/AR5_SYR_FINAL_SPM.pdf .
73. Ver Halvard Buhaug, Nils Petter Gleditsch, y Ole Magnus Theisen, *Implications of Climate Change for Armed Conflict*, World Bank Group, Social Development Department, disponible en http://siteresources.worldbank.org/INTRANETSOCIALDEVELOPMENT/Resources/SDCCWorkingPaper_Conflict.pdf .
74. Stockholm Resilience Centre, «The Nine Planetary Boundaries», 2015, disponible en www.stockholmresilience.org/research/planetary-boundaries/planetary-boundaries/about-the-research/the-nine-planetary-boundaries.html .

75. Asamblea General de las Naciones Unidas, *Composition of the Secretariat: Staff Demographics*, ONU Doc. A/70/605, 11 de diciembre de 2015, disponible en www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/605.
76. De la plantilla de 41.081 personas, 20.303 trabajan en las oficinas y 20.778 en labores de campo. Asamblea General de las Naciones Unidas, *Composition of the Secretariat: Staff Demographics*, ONU Doc. A/70/605, 11 de diciembre de 2015, disponible en www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/605.
77. Papa Louis Fall y Yishan Zhang, «Staff Recruitment in United Nations System Organizations: A Comparative Analysis and Benchmarking Framework», United Nations Joint Inspection Unit, 2012, disponible en www.unjiu.org/en/reports-notes/jiu%20products/jiu_note_2012_2_english.pdf.
78. Klaus Hüfner, «Total ONU System Contributions», *Global Policy Forum*, disponible en www.globalpolicy.org/un-finance/tables-and-charts-on-un-finance/un-system-budget/27505.html.
79. Departamento de asuntos económicos y sociales de las Naciones Unidas, división de población, *tendencias de población de la juventud y desarrollo sostenible*, Mayo del 2015, disponible en www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/popfacts/PopFacts_2015-1.pdf.
80. Organización Internacional del Trabajo, “desempleo global proyectado a incrementar tanto en el 2016 como en el 2017”, Enero 19, 2016, disponible en www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_443500/lang--en/index.htm.
81. Naciones Unidas, *Uniendo nuestras fuerzas por la paz—políticas, asociaciones y gente: Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas*, Junio 16, 2015.
82. Naciones Unidas, *El desafío de la paz sostenible: Informe del grupo consultivo de expertos sobre la revisión de la arquitectura edificadora de la paz*, Doc. ONU A/69/968-S/2015/490, Junio 30, 2015.
83. Resolución del Consejo de Seguridad 2282 (Abril 27, 2016), Doc ONU. S/RES/2282; Resolución general de la asamblea 70/262 (Abril 27, 2016), Doc ONU. A/RES/70/262.
84. Naciones Unidas, *El desafío de la paz sostenible: Informe del grupo consultivo de expertos sobre la revisión de la arquitectura edificadora de la paz*, Doc. ONU, A/69/968-S/2015/490, 30 de junio de 2015.
85. Para recomendaciones más concretas sobre las operaciones de paz de la ONU, vea Naciones Unidas, *Uniendo nuestras fuerzas por la paz—políticas, asociaciones y gente: Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas*. 16 de Junio de 2015.
86. Departamento de asuntos políticos de la ONU. “Cómo se financia el DAP”, disponible en www.un.org/undpa/en/funding.
87. Departamento de operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU, “Financiando el mantenimiento de la paz”, disponible en www.un.org/en/peacekeeping/operations/financing.shtml.
88. Comité de amigos sobre la legislación nacional, “Prevenir la guerra es 60 veces más barato que lucharla” disponible en http://fcnl.org/issues/ppdc/prevention_60_1_cost_effective.pdf.
89. Vea “Robótica: Ética de la inteligencia artificial”, *Nature* 521, no. 7553 (Mayo 2015), disponible en www.nature.com/news/robotics-ethics-of-artificial-intelligence-1.17611.
90. Grupo de responsabilidad, coherencia y transparencia, “Mejores métodos de trabajo para el Consejo de Seguridad de hoy”, junio de 2015, disponible en <http://centerforunreform.org/sites/default/files/FACT%20SHEET%20ACT%20June%202015.pdf#overlay-context=node/633%3Fq%3Dnode/633>; The Elders, “Fortaleciendo a las Naciones Unidas”, 7 de Febrero de 2015, disponible en http://theelders.org/sites/default/files/2015-04-22_elders-statement-strengthening-the-un.pdf.
91. Naciones Unidas, *Transformando nuestro mundo: La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, 2015, disponible en <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>.
92. Grupo del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, *De billones a trillones, transformando las*

- finanzas de desarrollo*, 2 de abril de 2015, disponible en [http://siteresources.worldbank.org/DEVCOM-MINT/Documentation/23659446/DC2015-0002\(E\)FinancingforDevelopment.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOM-MINT/Documentation/23659446/DC2015-0002(E)FinancingforDevelopment.pdf).
93. Naciones Unidas, *Seguimiento y revisión de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible a un nivel global*, 26 de julio de 2016, disponible en www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/L.60.
 94. Grupo del banco mundial y Naciones Unidas, *Trabajando juntos para el desarrollo*, 2015, disponible en www.un.org/esa/ffd/ffd3/wp-content/uploads/sites/2/WBG-UN-Brochure.pdf; Naciones Unidas, “En Perú, el jefe de la ONU se encuentra con el banco mundial, remarcando su rol principal en el desarrollo sostenible”, 12 de octubre de 2015, disponible en www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2015/10/in-peru-un-chief-meets-with-world-bank-highlighting-its-major-role-in-sustainable-development/; Banco mundial y Naciones Unidas, *Marco de asociación para situaciones de crisis y post-crisis*, 24 de octubre de 2008, disponible en <http://siteresources.worldbank.org/EXTLICUS/Resources/UN-WBFramework.pdf>.
 95. Naciones Unidas, *Agenda de acción Addis Ababa de la tercera conferencia internacional sobre financiamiento para el desarrollo*, 2015, disponible en www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf.
 96. Cate Buchanan et al., *De cláusula a efecto: Incluyendo los derechos de las mujeres y el género en los acuerdos de paz*, Centro para el diálogo humanitario, Diciembre 2012, disponible en www.hdcentre.org/uploads/tx_news/24ClauserreportwebFINAL.pdf.
 97. ONU Mujeres, “Objetivo de Desarrollo Sostenible 5: Lograr la equidad de género y empoderar a todas las mujeres y niñas”, disponible en www.unwomen.org/en/news/in-focus/women-and-the-sdgs/sdg-5-gender-equality.
 98. Secretario general de la ONU, *Mejoras en el estatus de las mujeres en el sistema de las Naciones Unidas*, 25 de agosto de 2014, disponible en www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/346&Lang=E.
 99. Ve a Enverdeciendo el azul, “Nuestra aproximación”, disponible en www.greeningtheblue.org/our-approach.
 100. Panel de alto nivel sobre la financiación humanitaria, *Demasiado importante para fallar—abordando la brecha financiera humanitaria*, enero de 2016, p. 2, disponible en www.regeringen.se/contentassets/7c58cbe54ef9435db005aca302e8cd25/high-level-panel-on-humanitarian-financing-report-to-the-secretary-general.
 101. “Corta de dinero, la ONU reduce las raciones de los refugiados sirios otra vez” *Reuters*, 1 de julio de 2015, disponible en www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-rations-idUSKCN0PB4LP20150701.
 102. Base de datos de seguridad de los trabajadores humanitarios, “Ataques mayores a los trabajadores humanitarios: resumen de estadísticas (2005–2015)”, 16 de agosto de 2016, disponible en <https://aidworkersecurity.org/incidents/report/summary>.
 103. Panel de alto nivel sobre la financiación humanitaria, *Demasiado importante para fallar—abordando la brecha financiera humanitaria*, enero 2016, p. 2, disponible en www.regeringen.se/contentassets/7c58cbe54ef9435db005aca302e8cd25/high-level-panel-on-humanitarian-financing-report-to-the-secretary-general.
 104. Ve a ALNAP, *El estado del sistema humanitario 2015*, disponible en <http://sohs.alnap.org/>; UNOCHA, “Resumen humanitario global 2016”, disponible en www.unocha.org/stateofaid/; Panel de alto nivel sobre la financiación humanitaria, *Demasiado importante para fallar—abordando la brecha financiera humanitaria*.
 105. David Miliband, discurso, retiro de la ICM sobre el compromiso humanitario, enero 14–15, 2016.
 106. ALNAP, *El estado del sistema humanitario 2015*.
 107. Panel de alto nivel sobre la financiación humanitaria, *Demasiado importante para fallar—abordando la brecha financiera humanitaria*.
 108. Charles Parkinson, “El año en el que Europa se dobló ante la crisis de refugiados más grande desde la

- segunda guerra mundial”, *Vice News*, 31 de diciembre de 2015, disponible en <https://news.vice.com/article/the-year-europe-buckled-under-the-biggest-refugee-crisis-since-world-war-ii> .
109. Harriet Grant, “Agencias de la ONU ‘en quiebra y fallando’ frente a la crisis de refugiados en aumento”, *The Guardian*, 6 de septiembre de 2015, disponible en www.theguardian.com/world/2015/sep/06/refugee-crisis-un-agencies-broke-failing .
 110. Steven Erlanger y Kimiko de Freytas-Tamura, “Los déficits de financiación de la ONU y los recortes en apoyo para los refugiados impulsa el éxodo hacia Europa”. *New York Times*, 19 de septiembre de 2015, disponible en www.nytimes.com/2015/09/20/world/un-funding-shortfalls-and-cuts-in-refugee-aid-fuel-exodus-to-europe.html?_r=0 .
 111. Oxfam, “Falta de fondos lleva al programa mundial de alimentos a hacer recortes para los refugiados sirios—un desarrollo peligroso, dice Oxfam”, 31 de julio de 2015, disponible en www.oxfamamerica.org/press/lack-of-funding-leads-to-world-food-program-cuts-for-syrian-refugees-a-dangerous-development-says-oxfam/ ; “Falta de fondos: el programa mundial de alimentos recorta la ayuda a un tercio de los refugiados sirios”, *The Guardian*, 4 de septiembre de 2015, disponible en www.theguardian.com/world/2015/sep/05/lack-of-funds-world-food-programme-drops-aid-to-one-third-of-syrian-refugees .
 112. Grant, “UN Agencies 'Broke and Failing' in Face of Ever-Growing Refugee Crisis”.
 113. Transtec y UNHCR, *Programa de evaluación independiente (IPE) de la respuesta del UNHCR al flujo de refugiados en Líbano y Jordania*, 29 de enero de 2015, p. 6, disponible en www.unhcr.org/5551f5c59.pdf .
 114. Oficina de la ONU de servicios de supervisión interna, *Evaluación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados de las Naciones Unidas*, 18 de marzo de, 2015.
 115. UNHCR, *Tendencias globales, desplazamiento forzado en 2015*, disponible en www.unhcr.org/576408cd7.pdf .
 116. OMS, *Panel provisional de la evaluación del Ébola: Informe por la Secretaría*, 8 de mayo de 2015, disponible en http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA68/A68_25-en.pdf.
 117. Ibid.
 118. Suerie Moon et al., “¿El Ébola cambiará el juego? Diez reformas esenciales antes de la próxima pandemia. El informe del panel independiente de Harvard-LSHTM sobre la respuesta global al Ébola” *The Lancet*, noviembre 28, 2015, disponible en [www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736\(15\)00946-0.pdf](http://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736(15)00946-0.pdf) .
 119. Jeremy Farrar, “No todo está bien en la Organización Mundial de la Salud”, *Wall Street Journal*, enero 22, 2015, disponible en www.wsj.com/articles/jeremy-farrar-all-is-not-well-at-the-world-health-organization-1421960358 .
 120. Resolución del consejo de los derechos humanos 5/1, Junio 18, 2007.
 121. Index Mundi, “Perfil demográfico del mundo 2014”, disponible en www.indexmundi.com/world/demographics_profile.html ; Fondo de Población de las Naciones Unidas; *Estado de la población global 2011: gente y posibilidades en un mundo de 7 billones*: disponible en www.indexmundi.com/world/demographics_profile.html .
 122. Naciones Unidas, “Grupo de alta gerencia”, disponible en www.un.org/sg/en/content/sg/senior-management-group .

The **INTERNATIONAL PEACE INSTITUTE** (IPI) is an independent, international not-for-profit think tank with a staff representing more than twenty nationalities. It has offices facing United Nations Headquarters in New York and offices in Vienna and Manama. IPI is dedicated to promoting the prevention and settlement of conflicts between and within states by strengthening international peace and security institutions. To achieve its purpose, IPI employs a mix of policy research, convening, publishing, and outreach.

www.ipinst.org

www.theglobalobservatory.org



777 United Nations Plaza
New York, NY 10017-3521
USA
TEL +1-212-687-4300
FAX +1-212-983-8246

Freyung 3
1010 Vienna
Austria
TEL +43-1-533-8881
FAX +43-1-533-881-11

51-52 Harbour House
Bahrain Financial Harbour
P.O. Box 1467
Manama, Bahrain
TEL +973-1721-1344