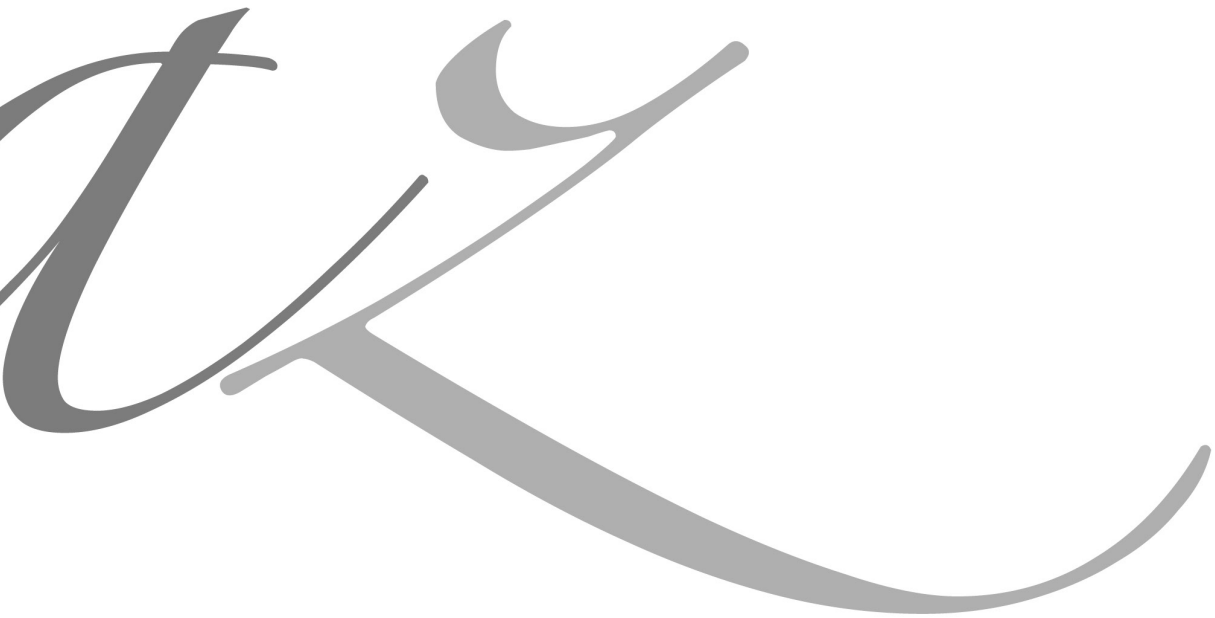


La Cumbre del Futuro, una apuesta por un multilateralismo inclusivo y eficaz

Manuela Mesa

Directora de CEIPAZ y del Instituto DEMOSPAZ-UAM



El 22 y 23 de septiembre de 2024 se celebra en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, la Cumbre del Futuro. Será la culminación de un proceso iniciado en 2020, con la conmemoración de 75 aniversario de las Naciones Unidas (A/RES/75/1)¹, en el que los Estados miembros encargaron al secretario general (SGNU) un informe con recomendaciones para promover una *Agenda Común* y responder a los desafíos actuales y futuros. Esto implicó a todo el sistema de las Naciones Unidas y se puso en marcha un proceso de reflexión amplio con los Estados miembros y otros actores relevantes. Durante ese año se realizaron consultas a partir de una encuesta electrónica, a la que respondieron más de 1,5 millones de personas.

¹ Ver: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n20/248/84/pdf/n2024884.pdf?token=bGHNLU9YDAPVzcribk&fe=true>

Esta Agenda surge en un momento especialmente complejo en el sistema internacional, en el que se están cuestionando los propios fundamentos y el futuro del multilateralismo por parte de algunos Estados

El 15 de diciembre de 2020, el presidente de la Asamblea General convocó un encuentro oficioso en el que el SGNU presentó unas ideas iniciales para esa *Agenda Común*. Desde ese momento se ha iniciado un proceso de consultas, que además de los Estados Miembros, ha implicado a parlamentarios, académicos, organizaciones de la sociedad civil, y en particular organizaciones juveniles, plataformas y redes de ONG, entre otros. Los insumos recibidos han sido tenidos en cuenta para elaborar el informe *Nuestra Agenda Común*², que plantea una renovación del sistema multilateral más acorde con la situación del mundo actual y de los grandes desafíos que se enfrentan. Se busca promover un multilateralismo inclusivo, interconectado y eficaz basado en la confianza y en la solidaridad entre los países (Naciones Unidas, 2021a).

Esta Agenda surge en un momento especialmente complejo en el sistema internacional, en el que se están cuestionando los propios fundamentos y el futuro del multilateralismo por parte de algunos Estados. Con una guerra enquistada en Europa por la invasión rusa en Ucrania, que lleva ya más de dos años de duración y que corre el riesgo de prolongarse sin una perspectiva clara de salida³; la masacre de la población de Gaza por parte de Israel, que no respeta el Derecho Internacional ni el Derecho Internacional Humanitario y que hace caso omiso a las medidas establecidas por la Corte Internacional de Justicia⁴, así como de las resoluciones de Naciones Unidas. A esto se suman, los 56 Estados en situación de conflicto armado, algunos de ellos de alta intensidad, con más de 10.000 muertes (Ucrania, Myanmar y Nigeria) (SIPRI, 2023); así como, el incremento de los gastos militares, que en 2023 alcanzaron un total de 2433.000 millones de dólares, lo que supone un incremento de un 6,8%, que es la subida interanual más pronunciada desde 2009. Los gastos militares alcanzaron el nivel más alto registrado según el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).

El informe *Nuestra Agenda Común* presenta la visión del Secretario General para los próximos 25 años sobre como avanzar hacia un multilateralismo inclusivo y eficaz, y hace un análisis de las amenazas actuales a la paz y la seguridad. Señala los escasos avances alcanzados en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que se manifiestan en el aumento de las desigualdades; en los enormes obstáculos que se están encontrando para poner en marcha medidas que permitan reducir el calentamiento global. Se constata un retroceso en el grado de cumplimiento de los derechos humanos, y en particular en los derechos humanos de las mujeres, y una reducción de los espacios cívicos y de la libertad de expresión,

² Ver: <https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/>

³ Ver artículo de Jose Antonio Sanahuja en este Anuario.

⁴ Ver artículo de Soledad Torrecuadrada en este Anuario.

con la emergencia de gobiernos autoritarios que recortan derechos y libertades. También se muestra una enorme preocupación por la carrera de armamentos y la aparición de nuevas tecnologías, como las armas autónomas, que son muy letales y no están reguladas por el sistema internacional. Se señala la urgencia de reformar el Sistema de Naciones Unidas, y en particular la distribución del poder en el Consejo de Seguridad, que no responde a la configuración actual del sistema internacional. Se plantea la urgencia de poner fin al derecho al veto por parte de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, dado que como se ha demostrado, supone un importante obstáculo para adoptar medidas por el incumplimiento de la Carta cuando uno de ellos está implicado.

Para apoyar el proceso de consultas se han elaborado nueve informes (Policy Briefs)⁵ sobre las cuestiones identificadas como más relevantes, entre las que se incluyen, además de la reforma de las Naciones Unidas, la arquitectura financiera internacional, un pacto digital global, las métricas de impacto sobre el progreso, la integridad de la información, la transformación de la educación, las respuestas ante las emergencias y una *Nueva Agenda de Paz* para abordar los factores subyacentes y los sistemas de influencia que sostienen los conflictos, y acordar respuestas de seguridad colectiva más eficaces. También se ha dado un peso importante al papel de la juventud en estos cambios, y a la importancia de su participación en los ámbitos intergubernamentales, así como un compromiso con las generaciones futuras en una garantía de progreso y de paz (Naciones Unidas 2021b).

Este proceso culminará con la celebración de la Cumbre del Futuro, que reunirá a los líderes mundiales y que se concibe como una oportunidad para reafirmar la Carta de las Naciones Unidas, revitalizar el multilateralismo e impulsar el cumplimiento de los compromisos actuales, buscando soluciones colectivas a los retos que se plantean en el sistema internacional. En la Cumbre se aprobará un documento, *el Pacto de futuro*, que se ha ido negociando y refrendando en los dos últimos años y cuyo proceso sigue abierto hasta la fecha y se ha realizado un trabajo preparatorio muy importante, que ha contado con la participación de múltiples actores.

⁵ Ver: <https://www.un.org/es/common-agenda/policy-briefs>

Los antecedentes de la *Nueva Agenda de Paz*

La *Nueva Agenda de Paz* tiene entre sus antecedentes la *Agenda para la Paz* promovida por Boutros Ghali en 1992, después de la Guerra Fría y del fin del orden mundial bipolar. Introdujo una taxonomía de conceptos y enfoques, como la diplomacia preventiva, las operaciones de mantenimiento de la paz, las operaciones de imposición de la paz, la construcción de la paz y la prevención de conflictos, que han marcado desde entonces este ámbito de actuación.

La *Agenda de Paz* fue complementada en 1994 con la *Agenda de Desarrollo* (A/48/935) y proporcionó un importante impulso a los argumentos a favor de la adopción de una política global de prevención de conflictos por parte de la comunidad internacional. En el marco más amplio de la construcción de la paz, la prevención de conflictos identifica procesos y situaciones de crisis latente o potencial, o en proceso de agravamiento, y trata de responder con antelación suficiente para evitar el estallido de la violencia o, en todo caso, lograr su pronta resolución, sin olvidar los esfuerzos para evitar su posible reaparición si no se logra consolidar el proceso de paz. Dado que la prevención consiste en detectar el conflicto a tiempo, los mecanismos de alerta temprana son esenciales y, para que sean efectivos, deben funcionar en varios niveles a la vez (local, nacional e internacional) y ser capaces de formular propuestas concretas para su tratamiento y resolución.

Se ha desarrollando un considerable pensamiento y doctrina sobre las actuaciones y enfoques que se deben asumir en la prevención de conflictos y la construcción de la paz en las diferentes etapas del ciclo de los conflictos

La propuesta de Boutros Ghali consolidó el concepto de construcción de paz, que implica el fortalecimiento de las instituciones y el cumplimiento de la ley, la promoción de los derechos humanos, y la reconstrucción de la infraestructura económica y administrativa que permite al país volver a funcionar después de la guerra. Desde entonces, en distintos ámbitos se ha venido desarrollando un considerable pensamiento y doctrina sobre las actuaciones y enfoques que se deben asumir en la prevención de conflictos y la construcción de la paz en las diferentes etapas del ciclo de los conflictos, antes de su aparición, una vez que se ha desencadenado, y en la posterior fase de rehabilitación y reconstrucción. La agenda destacó la necesidad de enfoques globales y polifacéticos para la resolución de conflictos, que incluyan una serie de estrategias políticas, humanitarias y de desarrollo.

Esta *Agenda de Paz* dio un liderazgo a Naciones Unidas en su objetivo de garantizar la paz y la seguridad, a partir de la definición de enfoques, instrumentos y medidas en torno a la prevención de conflictos. Algunos de ellos han sido: *La Comisión Carnegie para la Prevención de Conflictos Letales* (1994), el *Informe Brahimi sobre las operaciones de paz* (2000), *la Comisión Internacional para la In-*

tervención y la Soberanía del Estado (2001), el Informe del Secretario General de la ONU sobre prevención de conflictos armados (2001), el informe *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos* (2004) y el documento *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos* (A/59/2005). El establecimiento de la Comisión de Consolidación de la Paz (2005) (A/RES/60/180), responsable de ofrecer un enfoque coordinado, coherente e integrado de los procesos de construcción de la paz y de facilitar el diálogo entre los principales actores, fue especialmente relevante.

También ha supuesto un notable avance en el ámbito de la paz y la seguridad, la inclusión en la Agenda 2030 de un objetivo específico sobre paz, el ODS 16 que propone: "promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas". Esto supone reafirmar que no puede haber desarrollo sostenible sin paz, ni paz sin desarrollo y, además, se señala que la paz y la seguridad están fundamentadas en la inclusión social como una condición esencial del desarrollo sostenible.

Sobre los cimientos establecidos por Boutros-Ghali, *la Nueva Agenda de Paz* de Antonio Guterres da paso a una nueva etapa de Naciones Unidas, que trata de dar repuesta a los retos complejos e interconectados del siglo XXI y a las nuevas dinámicas globales que afectan a la paz. Estas incluyen desde la guerra cibernética y las emergencias globales, entre otras cuestiones y se basan en los principios de confianza, solidaridad y universalidad. Destaca la centralidad de la Carta de Naciones Unidas, de la diplomacia, y la necesidad de reconstruir mecanismos para gestionar las disputas. También esboza un ambicioso conjunto de recomendaciones basadas en la prevención, en el fortalecimiento de las operaciones de paz, en incorporar nuevos enfoques para la paz y en el análisis de los conflictos y la urgencia de construir una seguridad colectiva robusta (Naciones Unidas, 2021b: 15-32).

El informe *Nuestra Agenda Común* en un mundo en la encrucijada: recomendaciones a seguir

El informe *Nuestra Agenda Común* señala cómo el mundo se encuentra en un punto de inflexión, con una transición hacia un nuevo orden mundial. En este momento de cambio, las dinámicas de poder se fragmentan y se redefinen los ejes de la disputa, se debilitan los marcos de control de armamentos y emerge de nuevo la amenaza nuclear. Se han erosionado los acuerdos de gestión de crisis en el pla-

Este contrato social implica no dejar a nadie atrás, lo que requiere medidas contra la discriminación y acciones para garantizar una cobertura universal de la protección social

no mundial y regional. El informe subraya que la seguridad colectiva está gravemente socavada por el fracaso de los Estados Miembros para abordar las amenazas globales, y respetar y reforzar los marcos normativos que regulan sus relaciones y establecen parámetros internacionales para el bienestar de sus sociedades. (Naciones Unidas, 2023a: 4).

El SGNU presenta recomendaciones basadas en los 12 compromisos de la *Declaración sobre la Conmemoración del 75 Aniversario* de las Naciones Unidas para acelerar la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y, al mismo tiempo responder, a los desafíos actuales y futuros (Naciones Unidas 2021: 180-18X). Estos 12 compromisos son: 1. No dejar a nadie atrás; 2. Proteger el planeta; 3. Promover la paz y prevenir los conflictos; 4. Acatar el derecho internacional y garantizar la justicia; 5. Centrarse en las mujeres y niñas; 6. Fomentar la confianza; 7. Mejorar la cooperación digital; 8. Modernizar las Naciones Unidas; 9. Financiación sostenible; 10. Impulsar las alianzas; 11. Escuchar a la juventud y trabajar con ella; 12. Estar preparados.

Y estos compromisos se organizan en un conjunto de recomendaciones estructurados en cuatro ejes: 1. Un contrato social renovado, teniendo como eje central, los derechos humano; 2. La atención a la juventud y a las generaciones futuras; 3. La protección de Bienes Comunes y Públicos Globales. 4. La modernización de las Naciones Unidas.

Primera esfera: Un contrato social renovado

Este contrato social se basa en la confianza, la inclusión, la protección y la participación, así como en la medición de las prioridades para las personas y el planeta. La confianza se logra mediante instituciones que atiendan las necesidades de las personas, funcionen eficazmente y no permitan prácticas corruptas, y un sistema de justicia y Estado de Derecho que sirva a la ciudadanía. Además, se propone un sistema tributario justo a nivel nacional e internacional, que incorpore el comercio y la inversión transfronteriza, así como la creciente digitalización de la economía. Se sugiere introducir un impuesto global a las empresas y establecer medidas para combatir la evasión fiscal y el blanqueo de capitales.

Este contrato social implica no dejar a nadie atrás, lo que requiere medidas contra la discriminación y acciones para garantizar una cobertura universal de la protección social (Naciones Unidas, 2021: 28). Y esto es especialmente relevante en los que se refiere a la participación e igualitaria de mujeres y niñas. Por ello, se propone promover

la paridad de género, facilitar la inclusión económica de las mujeres a partir de inversiones, en trabajos no reconocidos como la economía informal y la economía del cuidado; reducir la brecha salarial y apoyar a las mujeres emprendedoras. Además, se sugiere elaborar un plan de respuesta de emergencia para erradicar la violencia contra las mujeres y las niñas, con el respaldo de las Naciones Unidas.

La defensa de los derechos humanos está en la base del contrato social, lo que implica abordar el racismo, la intolerancia y la discriminación, y tomar medidas para proteger a las personas refugiadas, migrantes y desplazados internos. Es fundamental garantizar el acceso a la alimentación, la atención de la salud, el agua y el saneamiento, la educación y el trabajo decente como derechos humanos fundamentales que deben ser incorporados al contrato social.

Finalmente, se subraya la necesidad de establecer medidas de progreso que vayan más allá del PIB, incorporando nuevos indicadores e índices que ofrezcan una visión más amplia del desarrollo, y que incluyan otros factores, como la economía informal y la economía del cuidado, entre otros.

Segunda Esfera: Atención a la Juventud y Generaciones Futuras

El informe aborda como la percepción de los jóvenes sobre el futuro está marcada por una gran incertidumbre. Las decisiones que se tomen hoy determinarán el curso del planeta durante siglos (Naciones Unidas 2021a: 38). El *Informe sobre Generaciones Futuras* (Naciones Unidas, 2023a) hace aportes relevantes sobre como la satisfacción de las necesidades del presente no debería poner en riesgo la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer las propias. Esto implica participar en las respuestas a problemas y retos globales como la crisis climática, la gestión de las nuevas tecnologías, la inteligencia artificial, los cambios demográficos, entre otros, que influyen en las vidas de los jóvenes y en su futuro. Se trata del principio de “equidad intergeneracional” que requiere reconocer las responsabilidades hacia las generaciones futuras, reforzando la capacidad de entender y evaluar el futuro e incorporando una mentalidad a largo plazo en políticas y decisiones importantes (Naciones Unidas 2021a: 43).

Esta esfera también aborda recomendaciones para garantizar la participación significativa de los jóvenes en los procesos de toma de decisiones y en la elaboración de políticas, tanto en el plano nacional como en el intergubernamental (Naciones Unidas 2023b). Las personas jóvenes deben formar parte de los procesos de búsqueda de soluciones a los problemas actuales, dado que se movilizan para que se tomen medidas relacionadas con el clima, reivindican la

justicia racial, promueven la igualdad de género y exigen dignidad para todos, entre otros asuntos y son un motor de cambio (Naciones Unidas, 2023b). Se propone la creación de una Oficina de las Naciones Unidas para la Juventud y nombrar un Enviado Especial para que represente y defienda a las generaciones futuras y sensibilice sobre las repercusiones intergeneracionales de las decisiones, facilitando la colaboración y la coordinación (Naciones Unidas, 2023a).

Tercera Esfera: Protección de Bienes Comunes y Públicos Globales

El informe *Una Agenda Común* pone el énfasis en la adopción de medidas urgentes para proteger y suministrar bienes comunes y públicos globales. La gestión de estos bienes solo puede realizarse de manera global, porque ningún Estado puede suministrarlos adecuadamente por sí solo y porque afectan al bienestar de la humanidad en su conjunto. Es preciso protegerlos, pero el sistema multilateral todavía no está en condiciones de hacerlo. Se trata de recursos naturales o culturales como la Antártida, el espacio ultraterrestre, la atmósfera, entre otros; también aquellos relacionados con salud pública mundial, la información, la economía mundial, el planeta, la ciencia, la paz y el patrimonio digital, entre otros.

La gestión de estos bienes debe realizarse de manera global, ya que ningún Estado puede suministrarlos adecuadamente por sí solo, y su preservación es esencial para el bienestar de toda la humanidad

En lo que se refiere a la gobernanza de la salud, el informe señala que debe enfocarse a largo plazo en la prevención y en la equidad y que se deben contar con mecanismos que permitan gestionar de manera eficaz y proactiva, emergencias globales como las pandemias, u otro tipo de enfermedades contagiosas. También se propone reforzar a la Organización Mundial de la Salud (OMS) y aumentar los recursos, tal y como recomendó el Grupo Independiente de Preparación y Respuesta frente a las pandemias. Actualmente, la OMS tiene un mandato limitado y su financiación es insuficiente, dado que el 80% de las contribuciones que reciben son voluntarias y van dirigidas a fines específicos, lo que menoscaba su independencia y capacidad para cumplir su mandato (Naciones Unidas 2021a-52-53).

En relación con el comercio, es fundamental mantener una sólida cooperación internacional y reevaluar la interdependencia económica, social y ambiental, así como el sistema de comercio multilateral para que sea justo y resiliente, no discriminatorio, además de tener prácticas de transparencia (Naciones Unidas, 2021: 54-55).

El apoyo a los países en desarrollo con financiamiento y asistencia tecnológica es vital para promover una transición justa una transición justa hacia empleos con bajas emisiones de carbono es una de las vías para facilitar la mitigación en relación con el cambio climático (Naciones Unidas, 2021: 57). Y avanzar hacia un Pacto Digital Glo-

bal que asegure un futuro digital abierto, libre y seguro para todas las personas. Esto incluye conectar a quienes aún no tienen acceso a Internet, evitar la fragmentación de Internet y proteger los derechos humanos en el ciberespacio, así como regular la inteligencia artificial (Naciones Unidas, 2021a: 64).

La paz también es considerada un bien público global y esto requiere abordarla como un proceso continuo, tratando de entender mejor los factores subyacentes y los sistemas de influencia que sostienen los conflictos, redoblando los esfuerzos por acordar respuestas de seguridad colectiva más eficaces y adoptando un conjunto significativo de medidas para gestionar los riesgos emergentes. Y con este fin se propone, como se ha señalado anteriormente, una *Nueva Agenda de Paz* centrada en seis aspectos fundamentales: 1. Reducir los riesgos estratégicos. 2. Reforzar la previsión y la capacidad internacionales a fin de detectar nuevos riesgos para la paz y la seguridad y adaptarse a ellos. 3. Reformular nuestras respuestas frente a todas las formas de violencia. 4. Invertir en la prevención y la consolidación de la paz 5. Apoyar las actividades regionales de prevención. 6. Centrar las políticas de seguridad en las mujeres y las niñas (Naciones Unidas 2021a: 60-62).

Para proteger y gestionar la paz como un bien público global, también se requiere de la cooperación internacional basada en el derecho internacional. Se recomienda alentar a los Estados a ratificar los Tratados de interés universal, como los relativos al desarme, derechos humanos, medio ambiente y asuntos penales, entre otros (Naciones Unidas, 2021a: 64).

Cuarta esfera: la modernización de las Naciones Unidas

Se propone modernizar Naciones Unidas mediante una combinación de enfoques, en lo que se ha denominado el “Quinteto de los Cambios”. Este incluye el desarrollo de habilidades basadas en la innovación, estimulando la creatividad para abordar los retos; la capacidad para recopilar, procesar y utilizar datos de diversas fuentes que contribuyan a una toma de decisiones informada; la incorporación de los avances tecnológicos para integrarlos en los procesos de trabajo; el aprovechamiento de las herramientas y de las plataformas digitales para mejorar la eficiencia, fomentar la colaboración y amplificar los resultados.

Estas cuatro esferas con sus recomendaciones, centradas en los doce compromisos de la *Agenda Común* sientan las bases para la organización de la Cumbre del Futuro y para la elaboración del documento de propuestas, que deberá ser aprobado. Este pacto se considera un paso crucial para alinear los esfuerzos mundiales con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y promover una reforma en Naciones Unidas.

La Cumbre del Futuro y el Pacto del Futuro

La Asamblea General de Naciones Unidas (A/77/568) definió las líneas generales y el alcance de la Cumbre. Se designaron dos cofacilitadores: Ms. Antje Leenderstse, Representante Permanente de Alemania y MR. Neville Melvin Gertze, de Namibia que se han ocupado del proceso preparatorio y de la negociación con los Estados miembros del documento final. Se estableció que el documento se estructurase en cinco apartados: 1. El Desarrollo Sostenible y la financiación para el desarrollo. 2. Paz y Seguridad Internacional. 3. Ciencia, tecnología e innovación y cooperación digital. 4. Participación Juvenil y Equidad Generacional. 5. Reforma de la Gobernanza Global.

Las cuestiones relacionadas con la cooperación, la confianza y la equidad son requisitos esenciales para reactivar el sistema multilateral

El borrador *el Pacto de Futuro Cero*⁶ se ha elaborado a partir de las contribuciones de 80 Estados miembros, organizaciones regionales, plataformas y redes internacionales, así como con las más de 500 contribuciones de las organizaciones de la sociedad civil. En este proceso, se han identificado los temas comunes sobre los que avanzar y los elementos de desacuerdo sobre los que seguir trabajando. Han sido centrales las cuestiones relacionadas con la cooperación, la confianza y la equidad como requisitos esenciales para reactivar el sistema multilateral. También han tenido una especial relevancia en el documento del Pacto, la participación de los jóvenes en los espacios de toma de decisiones, tanto en el plano nacional, como regional e internacional, así como la responsabilidad intergeneracional. Se reitera el compromiso de proporcionar a los jóvenes un entorno propicio para la plena realización de sus derechos y capacidades, en particular mediante la inversión en una educación de calidad y el aprendizaje permanente.

A partir de la Declaración Política sobre los ODS adoptada en la Cumbre de septiembre 2023, los Estados miembros exhortaron a adoptar medidas prácticas y concretas para garantizar el progreso en la consecución de los ODS y promover un desarrollo sostenible e inclusivo, garantizado una financiación adecuada. Varias propuestas del Borrador Cero subrayaron la importancia de incluir los impactos del cambio climático como un factor central en la ayuda al desarrollo y ayuda humanitaria. Se introduce una mención al Fondo de Pérdidas y Daños y a la necesidad de una transición para abandonar los combustibles fósiles (GPW, 2024: 2). También se propone una revisión de la medición del desarrollo para que se incluyan también, otras variables como la economía informal o la economía de los cuidados, entre otras. Se propone un compromiso con la integridad de la información pública, creando un ecosistema de información que sea inclusivo y seguro; y una transformación educativa que incorpore los grandes cambios que se están produciendo en nuestras sociedades.

⁶ Ver: <https://www.un.org/en/summit-of-the-future/pact-for-the-future-zero-draft>

En lo que se refiere a la paz y seguridad internacional, el documento borrador retoma los elementos de análisis planteados en la *Nueva Agenda de Paz* y señala como la guerra ha adoptado formas nuevas y más peligrosas, y como el riesgo de confrontación nuclear ha aumentado. Esta situación requiere del fortalecimiento de los mecanismos para la prevención de conflictos y la construcción de la paz, con un enfoque en la resolución pacífica de disputas y en la protección de los derechos humanos. Se señala que es preciso abordar las causas profundas y los factores subyacentes y facilitadores de la violencia, y trabajar para lograr un mundo libre de armas nucleares y de armas de destrucción masiva. Se propone adoptar medidas concretas para evitar el uso indebido de las armas emergentes, como las armas autónomas y los drones.

Asimismo, se subraya como la militarización supone un obstáculo importante para cualquier acción climática significativa. Evaluaciones recientes indican que las actividades militares mundiales contribuyen aproximadamente al 5,5% del total de las emisiones mundiales (Parkinson y Cottrell, 2022), pero la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático no obliga a los ejércitos a informar sobre sus emisiones. Además, los conflictos en curso producen emisiones considerables. Por ejemplo, el primer año de la guerra en Ucrania ha liberado emisiones que equivalen aproximadamente a la producción anual de un país como Bélgica (Klerk, et al 2022). También se ha demostrado que el aumento vertiginoso del gasto militar está relacionado con el aumento de las emisiones, y desvía la financiación pública de la mitigación y la adaptación a la crisis climática, así como de las políticas de inversiones en infraestructuras económicas y sociales.

La ciencia, la tecnología e innovación y cooperación digital es otra de las cuestiones que se plantean en el borrador del documento del Pacto. Se propone fomentar la colaboración global en ciencia y tecnología para abordar el cambio climático, la salud global o la seguridad alimentaria, entre otros asuntos. La meta final es lograr un Pacto Digital Global que establezca los principios y los objetivos para un futuro digital seguro y equitativo. Y también se señala que se fomentarán los usos pacíficos y sostenibles del espacio ultraterrestre en beneficio de todas las personas.

En lo que se refiere a la reforma de la gobernanza global, se creó el Consejo Asesor de Alto Nivel sobre Multilateralismo Eficaz que ha elaborado el informe: *A Breakthrough for People and Planet*⁷ que hace propuestas para avanzar en un nuevo diseño del sistema de gobernanza mundial, que sea menos jerárquico, con una mayor

⁷ Ver: <https://highleveladvisoryboard.org/breakthrough/>

Se propone fomentar la colaboración global en ciencia y tecnología para abordar el cambio climático, la salud global o la seguridad alimentaria

participación en la toma de decisiones y que este más interconectado. El informe plantea seis cambios transformadores: 1. Reconstruir la confianza en el multilateralismo a través de la inclusión y la rendición de cuentas. 2. Cumplir con las personas y el planeta recuperando el equilibrio con la naturaleza y proporcionando energía limpia para todos. 3. Garantizar una financiación sostenible que beneficie a todos. 4. Apoyar una transición digital justa que libere el valor de los datos y proteja contra los daños digitales. 5. Potenciar acuerdos de seguridad colectivos equitativos y eficaces. 6. Reforzar la gobernanza frente a los riesgos transnacionales actuales y emergentes.

El documento borrador del Pacto recoge algunas de estas ideas del Consejo Asesor de Alto Nivel sobre Multilateralismo y plantea como lograr unas Naciones Unidas más eficaces y participativas. Propone incorporar prácticas innovadoras en la recogida de datos, en la realización de previsiones, en la definición de indicadores que permitan medir el impacto de las decisiones a medio plazo, con el fin de tener en cuenta a las generaciones futuras. Y por último, como reformar los órganos intergubernamentales, incluido el Consejo de Seguridad para que puedan cumplir su mandato en un mundo cambiante⁸. Se apunta a revitalizar el trabajo de la Asamblea General, del Consejo Económico y Social, de la Comisión de Consolidación de la Paz, entre otros.

Las organizaciones de la sociedad civil y las propuestas al borrador cero del Pacto para el Futuro

Las organizaciones de la sociedad civil⁹ han tenido la oportunidad de presentar sus propuestas e ideas en distintos momentos del proceso de debate y discusión, tanto a la *Agenda Común* como en la elaboración del documento borrador cero del Pacto del Futuro. Las organizaciones han solicitado ambición y audacia en este proceso, subrayando que de igual modo que se logró una Declaración Universal de los Derechos Humanos, que surgió de las ruinas de la II Guerra Mundial y que fue una apuesta por una gobernanza global basada en principios, normas y estándares universales, el momento actual requiere de un compromiso similar o mayor al de aquel momento. Plantean que el Pacto para el Futuro debe incluir compromisos concretos sobre la reforma de las Naciones Unidas, y que los principios expresados en el preámbulo del documento borrador deben traducirse en medidas para la reforma institucional y procedimental de Naciones Unidas (Amnistía Internacional, 2024: 1).

⁸ La reforma del Consejo de Seguridad está poco definida en el documento borrador hasta la fecha (2 de junio 2024).

⁹ Ver las organizaciones de la sociedad civil que han participado: <https://www.un.org/en/summit-of-the-future/pact-for-the-future-zero-draft#inputs>

Aunque el documento borrador o reconoce la desigualdad a escala global, el Pacto debería garantizar que los compromisos alcanzados tengan en cuenta y aborden el impacto de las formas múltiples de discriminación, que se entrecruzan entre sí y que muchas personas enfrentan por motivos de género, sexualidad, discapacidad, edad, etnia, situación de migración, entre otros asuntos. El Pacto para el Futuro debe reconocer la importancia del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y la intolerancia hacia las personas migrantes, refugiadas y desplazadas y establecer mecanismos para su protección y expresar la plena aplicación de *la Declaración y Programa de Acción de Durban* (Amnistía Internacional, 2024:3- 5).

En relación con la crisis climática y la paz, se plantea como la militarización¹⁰ supone un obstáculo para cualquier acción climática significativa. Por ello, se propone que el Pacto reconozca el impacto del militarismo sobre el clima y promover que los Estados se comprometan con una transición justa para eliminar progresivamente la extracción y utilización de los combustibles fósiles.

En el capítulo sobre Ciencia, Tecnología e Innovación y Cooperación Digital se propone que todas las personas puedan disfrutar de los beneficios del progreso científico sin discriminación de ningún tipo. Se alerta sobre los sistemas de vigilancia, subrayando que deben respetar los derechos humanos y se hace un llamamiento para elaborar un instrumento jurídicamente vinculante que prohíba los sistemas de armas autónomas.

En lo que se refiere al lenguaje de las Naciones Unidas sobre la igualdad de género, algunas organizaciones feministas, como la Women League for Peace and Freedom (WILPF) han señalado que, aunque se ha avanzado significativamente en este sentido y se reconoce que las actuales estructuras de toma de decisiones son patriarcales, el enfoque del Pacto es demasiado limitado para lograr cambios sustantivos en el desmantelamiento de estas estructuras. Las normas y estructuras que han llevado a que las mujeres asuman una carga desproporcionada en la reproducción social, especialmente las mujeres pobres, migrantes, deberían ser modificadas. Para ello se requiere de políticas públicas con perspectiva de género que prioricen y valoren el trabajo de reproducción social; asimismo es preciso un compromiso para el avance de los derechos económicos y sociales, la expansión de la infraestructura social y la igualdad de género, la protección y la inversión en servicios públicos y el reconocimiento de las mujeres como agentes de cambio y no como meras receptoras del desarrollo. Por todo ello se propone que el Pacto reconozca la naturaleza sistémica de las dinámicas de

¹⁰ Un análisis más detallado sobre desarme y desmilitarización se puede encontrar en este Anuario en el artículo de Ray Acherson.

poder como causa de las desigualdades y la consiguiente violencia de género y el papel que juegan las relaciones de género en el desarrollo sostenible. De igual modo, se deberían garantizar los derechos sociales, políticos y económicos a partir de inversiones con perspectiva de género en infraestructuras sociales y servicios públicos, otorgando valor. (WILPF 2024).

En ámbito de la paz y la seguridad, el Pacto plantea la necesidad de abordar las raíces estructurales de los conflictos y los factores que generan violencias, y reconocer las interrelaciones entre paz, desarrollo y derechos humanos. Los conflictos exacerban la violencia de género y las pautas de violencia preexistentes, la discriminación y las desigualdades de género que se sustentan en desigualdades estructurales. Además, en las situaciones de conflicto armado, de fragilidad institucional e impunidad, el acceso a las armas agrava la violencia contra las mujeres y los feminicidios. En lo que se refiere a la violencia sexual, la protección de las mujeres y niñas en los conflictos sólo puede hacerse teniendo en cuenta las causas estructurales de esta violencia y su continuidad con la violencia de género fuera de los conflictos y abordando la misoginia que alimenta la violencia sexual y de género en todo el mundo y que se difunde ampliamente a partir de las redes sociales y de los medios de comunicación; asimismo frenar la proliferación de armas que suponen un riesgo adicional para las mujeres y trabajar a favor de la rendición de cuentas.

En las situaciones de conflicto armado, de fragilidad institucional e impunidad, el acceso a las armas agrava la violencia contra las mujeres y los feminicidios

Por todo ello, las organizaciones de la sociedad civil plantean que el Pacto tiene que promover un mayor compromiso con la erradicación de todas las formas de violencia de género a partir de un cambio estructural en los sistemas de gobierno, en relación con los derechos humanos, la igualdad de género y la transformación de las relaciones sociales. Se proponen tres recomendaciones: la primera relacionada con la adopción de medidas concretas para asegurar la participación de las mujeres. En segundo lugar, la erradicación de la violencia de género. Y en tercer lugar la financiación de la igualdad de género, incluyendo un porcentaje del 15% de la AOD con un mínimo de un 1% destinado a las organizaciones de mujeres. Se añade la importancia de que la aplicación de las resoluciones sobre paz y seguridad recojan la diversidad e introduzcan un análisis interseccional de las cuestiones de género. El documento destaca que tanto las acciones sobre las medidas de seguridad y protección contra la violencia de género, como la reducción del coste humano de las armas, impulsarán el ODS 5 sobre igualdad de género. Aunque no son recomendaciones nuevas, representan cuestiones que siguen pendientes (WILPF, 2024).

Aunque la Agenda hace un llamamiento a fortalecer la arquitectura de la construcción de paz en Naciones Unidas, WILPF señala que no lo hace explícitamente para incorporar la perspectiva de género. Resulta

esencial, que cualquier trabajo en construcción de paz incluya el enfoque de género, y que este se base en el trabajo con la sociedad desde una perspectiva feminista. Sin embargo, en iniciativas tan relevantes como la *Revisión de la Estrategia de género de Consolidación de la Paz*, se encontró que no se incluye suficientemente los análisis que van más allá de la declaración de apoyo, y también carece de un análisis interseccional que incorpore las diversas experiencias basadas en raza, etnia, cultura, edad o identidad de género (WILPF 2023: 6).

WILPF recuerda como una participación plena, igualitaria y significativa requiere un entorno en el que las mujeres y las personas LGBTQI+ estén representadas por igual en todos los niveles y etapas. En los últimos 20 años, los mecanismos que existen en las conversaciones de paz no han permitido la presencia de las mujeres, de forma significativa. Las agendas prediseñadas presentan obstáculos logísticos, técnicos, jurídicos, financieros y de accesibilidad para la participación. Para lograr una participación significativa, es preciso formar parte del diseño del proceso, incluyendo quién los dirige y qué temas están sobre la mesa para el debate. Para poner en práctica esta recomendación, los Estados miembros y la ONU deben trabajar con la sociedad civil local, nacional e internacional para encontrar formas de remodelar los procesos existentes, ampliar la participación e integrar las consideraciones de género en todos ellos (WILPF, 2023: 4). Además, es preciso ir más allá de las cuotas o número de mujeres que participan en espacios de toma de decisiones, y transformar las estructuras patriarcales que impiden la participación de las mujeres en la toma de decisiones. La ONU también debe predicar con el ejemplo y exigir la participación de las mujeres en todos los procesos que dirige o apoya.

También debe responder a las peticiones de la sociedad civil de un liderazgo más fuerte y eficaz que les apoye en sus esfuerzos por la paz. Las organizaciones de la sociedad civil destacan por el papel que juegan en la construcción de la paz, creando redes de confianza, al representar a los colectivos más vulnerables y a quienes a menudo no están representados en las estructuras políticas. Sin embargo, el espacio de participación de las organizaciones en Naciones Unidas se ha ido debilitando. El Pacto de Futuro debería identificar vías y medios para fortalecer el espacio cívico, y en particular el trabajo que realizan los defensores y defensoras de los derechos humanos, ofreciendo espacios seguros y garantizando su trabajo, cuando estos son perseguidos por su propio gobierno (Amnistía 2024: 3). Asimismo, se plantea incluir a los gobiernos locales y regionales en los procesos de toma de decisiones globales, para promover un nuevo contrato social para la igualdad y la democracia. Y fortalecer las capacidades de los gobierno locales y regionales, para afrontar las crisis climáticas y mitigar sus efectos (CGLU, 2024).

La Asamblea General debería ser revitalizada reforzando los mecanismos de participación de las organizaciones de la sociedad civil en el Sistema de Naciones, promoviendo procesos consultivos y facilitando la participación en comisiones de trabajo. Además, como parte del Pacto por el Futuro, los Estados deberían comprometerse a revisar las restricciones existentes al acceso y la participación de la sociedad civil en la ONU y a aplicar las recomendaciones ya formuladas en este sentido por las ONG y los Estados, en especial como parte de la campaña UNmute. También debería establecerse un procedimiento más transparente sobre los procedimientos que califican a una organización para que se reconozca su carácter consultivo, que presenta diversos problemas (Amnistía 2024: 10-11).

Y en lo que se refiere a la gobernanza global, las organizaciones de la sociedad civil señalan que una de las necesidades y peticiones más acuciantes es la reforma del Consejo de Seguridad, que se ha intentado en diferentes ocasiones sin ningún éxito. Algunas organizaciones proponen la eliminación del derecho al veto, así como la ampliación del Consejo, con una representación regional más justa. Una reforma significativa del Consejo de Seguridad requiere de un compromiso de los gobiernos integrantes para preservar la paz y la seguridad internacionales, aumentando los procesos de mediación internacional y de diplomacia en los conflictos, adoptando medidas para prevenir y erradicar los genocidios, y los crímenes de lesa humanidad. Pero las medidas concretas están por definir (Amnistía Internacional, 2024).

En cuanto a la financiación del desarrollo, se plantea que la nueva arquitectura debe sustentarse sobre el principio de cooperación e interdependencia y cuidado, y debería incluir la justicia climática. Se señala que es preciso superar la narrativa de escasez de finanzas públicas para estas cuestiones, cuando los presupuestos militares no dejan de aumentar. Entre las demandas que se realizan, destaca la petición de desvincular el desarrollo con el concepto de crecimiento para dejar paso a bienestar comunitario, la justicia global y la estabilidad ecológica. También se propone que el Pacto incluya un compromiso con la reducción de los gastos militares para reorientarlos hacia la financiación del desarrollo y la justicia climática. Se plantea que se movilicen los recursos disponibles para cumplir con las obligaciones en materia de derechos humanos y se propone que el Pacto incluya un compromiso claro con la reforma fiscal e inste a los Estados miembros a apoyar una reforma fiscal progresiva en el plano nacional como internacional, que conduzca a la elaboración de un convenio marco sobre cooperación fiscal internacional. Asimismo, se plantea que el Pacto promueva un alivio de la deuda para los países en riesgo de sobreendeudamiento que sufran los efectos de la crisis climática. Y se hace un llamamiento para que se aumente la ayuda internacional a aquellos países que sufren los impactos de la

crisis climática. La justicia climática supone un mayor compromiso con aquellos grupos que la crisis climática les afecta de manera desproporcionada (Amnistía 2024: 5).

A modo de cierre

En este artículo, hemos abordado los pasos que se han dado para la preparación de la Cumbre del Futuro, que se celebrará en septiembre de 2024 en Nueva York y que forma parte de un proceso iniciado en 2020 con la conmemoración del 75 Aniversario de las Naciones Unidas, seguido de la elaboración de una *Agenda Común*, hasta llegar a la Cumbre. Esta iniciativa forma parte de una serie de metas globales que Naciones Unidas ha ido adoptando progresivamente a lo largo de los años con el propósito movilizar la acción colectiva internacional y orientar la acción de los gobiernos (Jolly *et al.*, 2007: 67-70).

Se ha realizado un trabajo ingente en la preparación de esta Cumbre, recogiendo ideas y propuestas a partir de un proceso participativo e inclusivo que ha tratado de incorporar las voces de múltiples actores. Además de esta Cumbre, están previstos algunos encuentros específicos para abordar cuestiones concretas, como la Declaración sobre las Generaciones Futuras, el Pacto Global Digital, la Cumbre Social Mundial de 2025, entre otras.

Se presentan propuestas muy ambiciosas y necesarias. Para que esta Cumbre sea exitosa, se requiere de un compromiso muy fuerte de los Estados miembros por comprometerse con esta Agenda y con el multilateralismo. Se constata, por una parte, un enorme esfuerzo por construir consensos internacionales que permitan abordar los retos complejos que enfrenta la humanidad y que requieren de respuestas globales. La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible forman parte de ese proceso de establecer unas metas comunes compartidas hacia las que avanzar de manera conjunta, aunque con responsabilidades diferenciadas. También hay un reconocimiento de la urgencia de actuar de manera inmediata, dado que hay ciertas cuestiones que no pueden esperar, como por ejemplo el impacto del cambio climático en algunas regiones, entre otros asuntos.

Sin embargo, las dinámicas globales operan al margen de estos consensos e incluso continúan erosionándose los ya existentes. Resulta paradójico, por ejemplo, abordar los ODS, y en particular el ODS 16, mientras que supuestos Estados democráticos violan el Derecho Internacional de forma impune, no respetan las resoluciones de las Naciones Unidas y atacan a la propia institución o bien toman decisiones cruciales al margen de esta.



Las Naciones Unidas aportan un conocimiento experto basado en estándares universales de dignidad humana, que constituyen una poderosa fuente de legitimidad

Esta situación se explica por la propia naturaleza de estas metas globales, que son “normas” multilaterales no vinculantes, dentro del ámbito del *soft law*, que tratan de conciliar las necesidades de coordinación y acción colectiva con el principio de soberanía nacional. Ello debilita su efectividad, pero al mismo tiempo, al reflejar metas en gran medida aspiracionales, más que obligaciones jurídicas, es posible su aceptación por parte de los Estados. Ello permite definir consensos internacionales que proporcionen un mandato a los organismos multilaterales, y a su vez situar las políticas nacionales en ese marco, en un proceso voluntario de “multilateralización” de las mismas (Sanahuja, 2014: 49-83). Pero estos consensos, solo serán efectivos si van acompañados de una movilización social que dé legitimación política.

Las Naciones Unidas aportan un conocimiento experto basado en estándares universales de dignidad humana, que constituyen una poderosa fuente de legitimidad y un poder discursivo que prescribe comportamientos, asigna roles y funciones a los actores y genera un sentido de propósito para los actores y las prácticas sociales. Es por ello, que cuando las metas globales, cuentan con calendarios, metas e indicadores, se configuran como guía de referencia para la evaluación comparada del desempeño (*benchmarking*) de cada país u organismo internacional. Mecanismos como la presión reputacional y la emulación en los rangos internacionales; la presión de los pares (*peer pressure*), conforman un marco de incentivos y sanciones que, aunque en gran medida sean de carácter simbólico, pueden tener efectos significativos (Sanahuja 2014: 49-83).

Sin embargo, en los últimos años la normalización de los dobles estándares por parte de Estados Unidos y algunos países occidentales ha debilitado la presión reputacional y la legitimidad de la institución. El genocidio que estamos viendo en directo y el asesinato de miles de personas palestinas muestra las dificultades que enfrenta Naciones Unidas para hacer cumplir su mandato, más allá del respeto de los principios y de la legitimidad. Ni los tiempos ni los instrumentos son adecuados para responder a situaciones como esta. Esto provoca una enorme impotencia.

Las Naciones Unidas se fundaron después del trauma de la Segunda Guerra Mundial y, por lo tanto, sostenerla y fortalecerla es esencial para garantizar el futuro. No necesitamos que una nueva catástrofe mundial para actuar. Por eso tenemos que seguir apostando por la institución, por mejorarla y hacerla efectiva, y por lograr que esa Cumbre del Futuro, se convierta en una hoja de ruta hacia la paz y la prosperidad.

Referencias bibliográficas

Amnistía Internacional (2024). *Escrito de Amnistía Internacional sobre el borrador cero del Pacto para el Futuro*. 12 de febrero.

Klerk et al (2023). *Climate damage caused by Russia's war in Ukraine*, Initiative on GHG accounting of war. Disponible: <https://climatefocus.com/wp-content/uploads/2022/11/clim-damage-by-russia-war-12months.pdf>

GPW (2024). *Cumbre del Futuro 2024. Presentación del Borrador Cero*. Hoja informativa 4. Naciones Unidas.

GPW (2023). *Cumbre del Futuro en 2024. Hoja informativa 3*. Naciones Unidas.

High-Level Advisory Board on Effective Multilateralism (HLAB) (2023). *A Breakthrough for People and Planet: Effective and inclusive Global Governance for Today and the Future*. New York: United Nations University

Naciones Unidas (2023a). *Pensar en las generaciones futuras y actuar en su beneficio. Informe de política de Nuestra Agenda Común 1*. Marzo.

Naciones Unidas (2023b). *Participación significativa de los jóvenes en los procesos decisivos y de elaboración de políticas. Informe de política de Nuestra Agenda Común 3*. Abril. Nueva York: Naciones Unidas.

Naciones Unidas (2021a). *Nuestra Agenda Común. Informe del Secretario General*. Nueva York: Naciones Unidas.

Naciones Unidas (2021b). *Nueva Agenda de Paz. Informe de Políticas de Nuestra Agenda Común*, nº 9. Nueva York: Naciones Unidas. pp.15-32.

Parkinson, Stuart y Cottrell, Linsey (2022). "Estimating the Military's Global Greenhouse Gas Emissions," *Scientists for Global Responsibility and Conflict and Environment Observatory*. Disponible en https://ceobs.org/wpcontent/uploads/2022/11/SGRCE-OBS-Estimating_Global_Military_GHG_Emissions_Nov22_rev.pdf

Sanahuja, J. A. (2014) "De los Objetivos del Milenio al desarrollo sostenible: Naciones Unidas y las metas globales post-2015", en M. Mesa (coord.), *Focos de tensión, cambio geopolítico y agenda global. Anuario CEIPAZ 2014-15*, Madrid: CEIPAZ, pp. 49-83

SIPRI (2024). "Trends in world military expenditure, 2023". *SIPRI Fact Sheet*. Abril de 2024.

SIPRI (2023). *SIPRI Yearbook 2023. Armaments, Disarmament and International Security*. Resumen en español.

WILPF (2024). *Written Input for Preparation of Zero Draft of the Pact for the Future*. Ginebra: WILPF. Disponible en: <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sof-womens-int-league-peace-input-zero-draft-pact-for-future.pdf>

WILPF (2023). *Taking forward the UN's New Agenda for Peace: WILPF's Analysis and Recommendations on WPS and Gender*. September.