

LA NUEVA
AGENDA DE

paz

MIRADAS INTERDISCIPLINARES
PARA UN MUNDO EN TRANSFORMACIÓN

PRÓLOGO. FEDERICO MAYOR ZARAGOZA

ANA BARRERO (COORD.)

MARIANO AGUIRRE SANTIAGO ÁLVAREZ FRANCISCO JOSÉ BARIFFI TICA FONT

FUTURO EN COMÚN MARIBEL HERNÁNDEZ CARMEN MAGALLÓN GABRIELA MOREIRA

PABLO MORENTE PERE ORTEGA FELIPE QUEIPO



JUSTIZIA ETA GIZA
ESKUBIDEEN SAIALA
DEPARTAMENTO DE JUSTICIA Y
DERECHOS HUMANOS

LA **NUEVA AGENDA** DE PAZ

MIRADAS INTERDISCIPLINARES PARA UN MUNDO EN TRANSFORMACIÓN

Ana Barrero Tíscar
(*Coordinadora*)



2024



LA NUEVA AGENDA DE LA PAZ

*MIRADAS INTERDISCIPLINARES
PARA UN MUNDO EN TRANSFORMACIÓN*

COORDINADORA

Ana Barrero Tíscar

AUTORES

Mariano Aguirre Ernst. Santiago Álvarez Cantalapiedra.
Francisco José Bariffi. Tica Font Gregori. Futuro en Común.
Maribel Hernández. Carmen Magallón Portolés.
Federico Mayor Zaragoza. Gabriela Moreira Aguirre.
Pablo Morente Acale. Pere Ortega Grasa. Felipe Queipo Rego.

REVISIÓN DE TEXTOS

Elena Couceiro Arroyo

DISEÑO Y MAQUETACIÓN

Sofía Valverde Alcázar

EDITA

Fundación Cultura de Paz
Calle Einstein, 13 Bajo
28049 Madrid

COPYRIGHT

Los autores

COPYRIGHT

Fundación Cultura de Paz

ISBN

978-84-09-68349-9
2024

Esta publicación se ha realizado en el marco del proyecto
"Derechos humanos y convivencia en el contexto
internacional y local", y cuenta con el apoyo del
**Departamento de Justicia y Derechos Humanos del
Gobierno Vasco.**

ANA BARRERO TÍSCAR	1-2
Presentación	
FEDERICO MAYOR ZARAGOZA	3-8
Prólogo. La Nueva Agenda de Paz	
FELIPE QUEIPO REIGO	9-19
El pacto para el futuro: una nueva esperanza para la paz	
TICA FONT GREGORI Y PERE ORTEGA GRASA	20-30
Hacia una nueva Agenda de Paz	
MARIANO AGUIRRE ERNST	31-43
La Dimensión Preventiva de la Nueva Agenda para la Paz	
CARMEN MAGALLÓN PORTOLÉS	44-52
El multilateralismo, un legado que cuidar y mejorar	
SANTIAGO ÁLVAREZ CANTALAPIEDRA	53-63
Ante la emergencia climática, más multilateralismo y protección social	
FUTURO EN COMÚN	64-71
Transformar el mundo para alcanzar la paz: el rol de la Agenda 2030	
GABRIELA MOREIRA AGUIRE	72-84
La violencia política de género y su influencia en la participación política de las mujeres en Ecuador: desafíos históricos y progresos legislativos para garantizarla	
PABLO MORENTE ACALE	85-95
La participación de la juventud como mecanismo para construir procesos de paz	
MARIBEL HERNÁNDEZ	96-106
Desarme nuclear y la Nueva Agenda de Paz: Implicaciones, retos y oportunidades para un multilateralismo renovado	
FRANCISCO JOSÉ BARIFFI	107-119
Hacia un Marco Global para la Gobernanza de la Inteligencia Artificial: Análisis de la Estrategia de las Naciones Unidas internacionales	

La paz ha estado vinculada a la humanidad, como práctica, desde sus orígenes y ha tenido presencia a lo largo de su historia de diversas formas. Sin duda, la paz ha sido una de las mayores preocupaciones de todos los tiempos y una de las grandes inquietudes del siglo XX (también lo está siendo del siglo XXI).

Al finalizar la II Guerra Mundial se crea un sistema multilateral, el de las Naciones Unidas, que supuso una gran esperanza para el mundo en aquellos difíciles y complicados momentos. Sólo una Organización de las características y con las competencias con las que ésta se creaba podía hacer frente a los grandes retos que tenía que afrontar la humanidad, entre ellos, el de evitar las guerras y los conflictos violentos, construyendo y manteniendo la paz y la seguridad internacional.

A pesar de los esfuerzos realizados por las instituciones internacionales, como las Naciones Unidas, por organizaciones de la sociedad civil, la firma de acuerdos, tratados, convenciones... En la actualidad estamos en una situación muy compleja en que la humanidad se enfrenta a múltiples desafíos, a nivel local y global, que suponen una amenaza para los derechos y la paz.

Desafíos como el aumento de las desigualdades; la explotación de los recursos naturales y la dificultad a acceso a ellos; la escalada de conflictos, violencias y guerras; la amenaza nuclear; el debilitamiento del derecho internacional; el aumento de las migraciones y los desplazamientos forzados; la emergencia climática y la crisis ecosocial; el auge de los extremismos violentos y totalitarismos; el deterioro de la democracia; el machismo y la violencia contra las mujeres; las incertidumbres asociadas al uso de la inteligencia artificial, la crisis del multilateralismo... En definitiva, un conjunto de retos amplios y complejos que socavan las perspectivas de paz, la estabilidad, la convivencia, los derechos fundamentales, la dignidad humana y el desarrollo sostenible.

Con el fin de hacer frente a estos retos globales el Secretario General de las Naciones Unidas propuso en 2023 una Nueva Agenda de Paz, derivada de Nuestra Agenda Común, para lograr un mundo más pacífico y seguro. En ambas Agendas plantea trabajar en favor de un *"nuevo multilateralismo"* adaptado a un orden mundial más fragmentado, con la aparición de nuevos ámbitos potenciales de conflicto, nuevas amenazas globales, en que los Estados tienen una fuerte interdependencia, y la paz depende del *"desarrollo sostenible y los derechos humanos"*.

El Pacto para el Futuro, tiene por objeto garantizar que las instituciones internacionales puedan cumplir sus funciones y sentar las bases de un orden mundial sostenible, justo y pacífico para todos los pueblos y naciones.

El Secretario General de las Naciones Unidas plantea que la humanidad tiene que tomar una decisión difícil y urgente: retroceder o avanzar. *“Las decisiones que tomemos o dejemos de tomar hoy pueden hacer que retrocedamos aún más y tengamos un futuro de crisis perpetuas o que avancemos hacia un futuro mejor, más sostenible y pacífico para las personas y el planeta”.*

La presente publicación pretende identificar las oportunidades y los desafíos que conlleva la aplicación de las recomendaciones de la Nueva Agenda de Paz y el Pacto para el Futuro en el contexto actual. A través de las miradas desde las distintas disciplinas, los autores y autoras analizan si estas Agendas son suficientes para dar respuesta a las amenazas actuales o si se quedan cortas para avanzar hacia ese futuro mejor, para no retroceder. Abogan por una transformación radical de los paradigmas actuales, mediante un enfoque integral que combine la sostenibilidad, la justicia, los derechos humanos y el multilateralismo para enfrentar los desafíos globales. Y ponen de relieve que para que la Nueva Agenda de Paz sea posible es necesario que las instituciones, a todos los niveles, las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía trabajemos juntas por la paz, entendiendo la paz como un deseo colectivo para avanzar en la construcción de un futuro de paz.

Ana Barrero Tíscar

Directora de la Fundación Cultura de Paz

PRÓLOGO

Nueva Agenda de Paz



**FEDERICO
MAYOR ZARAGOZA**

Presidente de la Fundación Cultura de Paz
Ex Director General de la UNESCO

"Si quieres la paz, sé tú el cambio"

Mahatma Gandhi

"Nosotros, los pueblos". Así se inicia la Carta de las Naciones Unidas. No se refiere a los Estados y a los gobiernos. Son *"los pueblos"*, es la sociedad civil la que debe tener el papel que le corresponde. *"Nosotros, los pueblos... hemos resuelto evitar a las generaciones venideras el horror de la guerra"*. Es la mejor expresión del multilateralismo democrático, única fórmula de gobernación mundial que puede eliminar a los grupos plutocráticos impuestos por el neoliberalismo que han derivado en una crisis sistémica de hondo calado.

El preámbulo del Acta Constitutiva de la UNESCO establece que: *"la terrible guerra que acaba de terminar no hubiera sido posible sin la negación de los principios democráticos de la dignidad, la igualdad y el respeto mutuo de los hombres, y sin la voluntad de sustituir tales principios, explotando los prejuicios y la ignorancia, por el dogma de la desigualdad de los hombres y de la razas... La amplia difusión de la cultura y la educación de la humanidad para la justicia, la libertad y la paz son indispensables a la dignidad del hombre y constituyen un deber sagrado que todas las naciones han de cumplir con un espíritu de responsabilidad y de ayuda mutua;...la paz debe basarse en la solidaridad intelectual y moral de la humanidad"*.

La igual dignidad humana, constituye el punto de referencia ético de unos principios democráticos que permitan *"asegurar el respeto universal a la justicia, a la ley, a los Derechos Humanos y a las libertades fundamentales que, sin distinción de raza, sexo, idioma o religión, la Carta de las Naciones Unidas reconoce a todos los pueblos del mundo"*. Piedra angular de la nueva era es la mujer, subordinada durante siglos por el poder masculino y que, cuando por razones dinásticas normalmente, aparecía en los escenarios del poder, actuaba, lógicamente, de forma mimética. Ahora, en cambio, la igualdad de género es un objetivo fundamental para los cambios radicales que la igual dignidad de todos los seres humanos exige. ¡La igual dignidad! Este es el fundamento de todos los derechos humanos, esta es la base de la construcción de la nueva convivencia. Sea cual sea la edad, el color de piel, la religión, la ideología, el sexo... todos iguales en dignidad.

No se puede ser responsable si sólo se observa una parte del escenario, si hay una parcialidad de pensamiento, de sentimiento, de compromiso y de acción. **Permanecer a la escucha de los jóvenes y procurar que ellos, a su vez, permanezcan a la escucha. Es así como, poco a poco, la palabra sustituirá a la espada, la voz a la fuerza y la imposición.** Es así como se logrará que no se resignen, porque piensen que *"no hay remedio"*. Es imprescindible que los jóvenes conozcan la inmensa fuerza que poseen si no se rinden ante el acoso de un inmenso poder mediático, de unas sutiles maniobras de disuasión. Nunca con violencia pero con firmeza y claridad, la voz de la juventud, **la voz de la gente hará**

que otro mundo sea realmente posible. Harán posible que en el escenario del siglo XXI aparezcan, junto a los poderes tradicionales, los ciudadanos, las mujeres, los hombres, los jóvenes y los niños hasta ahora anónimos.

Nunca olvidaré hasta qué punto me sorprendió, allá por el año 1961, en mi primera visita a la Unión Soviética -como bioquímico especializado en el cerebro de los niños recién nacidos-, aquel silencio, aquellos espacios donde la gente se miraba con enorme recelo porque se sentían o se imaginaban permanentemente vigilados. Eran espacios en los que predominaba la imposición, la opresión del silencio. Aquél era el silencio de los silenciados, de los amordazados, porque no se podían expresar. Luego, poco a poco, se fue operando una apertura progresiva y se fueron derrumbando los muros, los telones de acero. Entonces se inició la larga marcha hacia un sistema de libertades públicas, hacia un sistema democrático. **Hay otro silencio que me preocupa cada vez más. Es el silencio de los silenciosos.** El silencio de los que, pudiendo hablar, no lo hacen. El silencio de los que, teniendo libertad para expresarse, no se expresan. Desde las instituciones académicas o científicas, que conocen, por ejemplo, la degradación permanente del medio ambiente, y permanecen silenciosas, y no elevan de manera constante, a través de todos los medios y, por supuesto, de los medios de comunicación, la voz de alarma que ellos saben que se basa en datos científicos comprobados.

Para formar ciudadanos del mundo es necesario **contemplar la Tierra en su conjunto**, ser conscientes de la globalidad, de los seis mil cien millones de seres humanos que comparten nuestro destino. Recuerdo con emoción aquella niña uruguaya que, cuando en una excursión escolar contempla por vez primera el mar, exclama: "*¡Maestra, ayúdeme a mirar!*". Esta es la gran labor de los maestros, de los padres, de los tutores. Esta es la gran tarea también de los medios de comunicación: ayudar a los jóvenes, a todos los ciudadanos, a mirar, a contemplar, a observar el conjunto de la Tierra y no sólo su entorno más inmediato. A sentirse todos ciudadanos del mundo. De un mundo compartido. De la misma Tierra.

Es imprescindible ir adentrándonos en el conocimiento de la complejidad inmensa de la realidad circundante. No son buenas las simplificaciones, porque no reflejan adecuadamente la intrincada y densa urdimbre subyacente. Por ello, es muy conveniente desde el primer momento facilitar los conocimientos básicos, troncales, y acostumbrar a un abordaje interdisciplinar, al trabajo en equipo. Saber para prever, prever para prevenir. A mi modo de ver, la anticipación, la prevención, es otra de las grandes responsabilidades de la especie humana. No hay mayor victoria. Debemos adoptar permanentemente la actitud de vigías, de avizorar para alertar a tiempo, para prevenir en toda la medida de lo posible los acontecimientos luctuosos, los que más negativamente afectan la dignidad humana.

Estamos levantando muros de aislamiento, insularidad y de insolidaridad. Esto es especialmente patente a lo largo del Mediterráneo. El Mare Nostrum se está convirtiendo

en un nuevo muro que separa la pobreza de la abundancia, a los arrogantes del norte de aquellos del sur que esperan a que cumplamos las promesas que les habíamos hecho. Realicemos una espera activa. Como nos recordaba Havel: *“De otro modo, los que sólo esperan que llegue alguien o algo, que sepan que no llegará, que sepan que la justicia, la libertad, y el amor se construyen cada día”*. Y entonces, terminaba diciendo: *“La culpa la tiene Samuel Beckett. Porque Samuel Beckett nos dijo que teníamos que esperar a Godot. Y Godot no llegará —concluyó— porque Godot no existe”*. Tenemos que saber que no existe, que los hombres y las mujeres son sólo si son libres. Y ser libres significa realizar esta espera activa, fortaleciendo cada día, construyendo cada día el edificio que queremos hacer para nuestros hijos y nietos.

“Si quieres la paz, prepara la guerra”, reza un proverbio tan antiguo como perverso. El resultado está a la vista: guerra tras guerra, confrontación tras confrontación. La paz ha sido el tiempo que ha mediado entre dos guerras. Hemos hecho aquello para lo que estábamos preparados: la guerra. Hemos utilizado la fuerza y no el diálogo, la espada y no la palabra. Hemos vivido en *“pie de guerra”* que, según la Real Academia de la Lengua, se refiere al *“ejército que en tiempo de paz se halla apercebido y preparado como si fuera a entrar en campaña”... y “se aplica a cualquier nación que se arma y pertrecha de lo necesario para combatir”*. Progresivamente, se ha puesto en marcha una inmensa maquinaria de guerra, de una inercia tal que parece inútil intentar hacerle frente y ponerla en su sitio y a su ritmo, para que cumpla sus funciones sin hipotecar el cumplimiento de todas las demás. Para ello es necesario preparar la paz, actuar cada día, todos, en favor de un cambio radical en las tendencias actuales, tanto económicas como sociales, medioambientales, culturales y morales. En lugar de ponernos, como siempre, en pie de guerra, ahora debemos procurar ponernos diligentemente en pie de paz.

Pongámonos todos al lado de la *“paz preventiva”*. Pongámonos en pie de paz para:

Evitar la violencia en casa, en nuestro pueblo, en nuestra comunidad, en nuestro Estado, en el mundo.

Retomar las riendas de la gobernanza mundial y que el mercado esté sometido a unos principios éticos universales.

Lograr, en un gran movimiento mundial, la erradicación del hambre en el mundo, adoptando acciones concretas en favor de los que hoy, en Etiopía y otros países, mueren de hambre e insolidaridad.

Coordinar eficazmente las acciones que impidan que niños y adolescentes se vean condenados a la enfermedad, a la opresión, a la ignorancia, al padecimiento de enfermedades que hoy ya pueden combatirse y prevenirse.

Impulsar la investigación científica, para que pueda hacerse frente en particular a las enfermedades que diezman hoy a una buena parte de la humanidad que vive en condiciones higiénicas de gran precariedad, mejorando en todo el mundo el acceso a los sistemas sanitarios preventivos, curativos y paliativos.

Conseguir que la protección del medio ambiente y la observancia de la Carta de la Tierra se convierta en un compromiso cotidiano de todos los ciudadanos del mundo, de todas las autoridades municipales, de todos los parlamentarios y gobernantes, asegurando la disponibilidad de medios apropiados y los mecanismos de coordinación para hacer frente a las catástrofes naturales o provocadas.

Fortalecer rápidamente a las Naciones Unidas, dotándolas de los recursos humanos y financieros necesarios para establecer los códigos de conducta mundiales que sean precisos, mediante los correspondientes Consejos de seguridad (medioambiental, cultural, económico, ético) y asegurar, en nombre de todos, su cumplimiento.

El pasado, me gusta repetirlo, no podemos rehacerlo. Podemos describirlo, pero ya está escrito. En cambio, el futuro es el único legado que podemos ofrecer todavía intacto a nuestros descendientes. A ellos corresponde escribir las páginas del mañana y a nosotros nos incumbe garantizar que nadie se atreva a mancillarlas. Ciudadanos del mundo, con sus propias respuestas, no prestadas ni impuestas, para vivir en un contexto democrático, de participación, de representación genuina, de anticipación.

Un gran físico, una persona que revolucionó, Albert Einstein, dijo en determinada ocasión que *"en momentos de crisis, mucho más importante que el conocimiento es la imaginación"*. Creo que estamos hoy en un momento de crisis de esta naturaleza. Debemos tener presente el primer artículo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que para mí es el acontecimiento más importante del siglo XX: *"Todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad. Todos están dotados de razón y se relacionan entre sí fraternalmente"*. Pues bien, si pudiéramos aplicar este artículo primero estaría todo solucionado. A favor de la igualdad escribió un personaje al que reconocemos más por otras de sus dimensiones creadoras como pintor, como escultor, como inventor, porque diseñó algunos aparatos. Me refiero a Leonardo Da Vinci. Leonardo escribió una pequeña narración, que se refiere a un barco en momentos de bonanza: *"A bordo se reconocen unos a otros... uno es negro, el otro es blanco, uno es joven, el otro es viejo, uno rico, el otro es pobre, uno es mujer, el otro es hombre"*... De repente, se desata una tempestad

y todos súbitamente se dan cuenta, en ese estado de zozobra, que el barco puede irse a pique. *“De pronto, ya no hay a bordo ni ricos ni pobres ni viejos ni jóvenes ni mujeres ni hombres: no hay más que pasajeros que comparten un destino común”*. Es decir, se igualan todos ante un gran desafío. Es irrelevante que sean hombres o mujeres, blancos o negros, ricos o pobres. Es irrelevante porque lo que se están jugando ahora es mucho más que eso: se están jugando la propia vida.

Son muchos los problemas a los que nos enfrentamos. Estos problemas no se resuelven con fórmulas de caridad. La realidad es tan terrible que no tendrá solución mientras no encontremos, de una vez por todas, soluciones de justicia, y no se apliquen plenamente los derechos humanos, empezando por los de aquellos que más lo necesitan porque son más inermes, porque no tienen todavía la capacidad de actuar por sí mismos. Es el caso de la explotación infantil.

Ahora, desde hace unas décadas, progresivamente, *“Nosotros, los pueblos”*, ya hombre y mujer en pie de igualdad, podemos manifestarnos, protestar y proponer. Estamos frente a transiciones múltiples y urgentes que, por primera vez en la historia, pueden ser abordados con posibilidades de éxito: conciencia global, libre expresión y, en particular, un porcentaje progresivamente mayor de mujeres en la toma de decisiones.

En el momento actual, cuando hablamos de los grandes problemas que hoy enfrenta la Humanidad, cuando seguimos en una civilización de fuerza, de la ley del más poderoso, es lógico que volvamos la vista hacia años tan densos como los 40 y 50, porque eran años de tensión humana. Por eso fueron tan creativos. Fue al término de la Gran Guerra, con holocausto, con genocidio, con prácticas abominables de exterminio, ¡cuando se produjo esta sensación de *“basta ya!”*. Esto no puede volver a repetirse, tenemos que reunirnos todos, tenemos que tener – también a escala internacional – unas pautas, unas normas. Tenemos que tener justicia; tenemos que ser iguales; tenemos que hacer que estas asimetrías desaparezcan... *“Existía tensión humana porque aquellos ojos habían visto cosas horribles y aseguraron que no querían que sus hijos viviesen lo ellos que acababan de vivir. Así que, en San Francisco, proclamaron solemnemente “Nosotros los pueblos...”(no dijeron “Nosotros, los vencedores”; no dijeron “Nosotros, los estados...”, dijeron “Nosotros, los pueblos... todas las culturas, todas las lenguas, todos) hemos decidido evitar a nuestros hijos el horror de la guerra”*. De esta manera empieza la Carta de las Naciones Unidas. Este formidable *“hemos resuelto”* debe prevalecer y no puede ser marginado por cualquier modalidad de veto. La gobernanza de *“los pueblos”*, y no el veto. Sería el momento histórico del multilateralismo democrático, de la cultura de paz.



El pacto para el futuro:

una nueva esperanza
para la paz

**FELIPE
QUEIPO REGO**

Oficial de Gestión de Proyectos y Comunicación

Departamento de Comunicación Global

Organización de las Naciones Unidas

01 INTRODUCCIÓN

La búsqueda de la paz global ha sido un anhelo constante a lo largo de la historia. A pesar de los esfuerzos realizados por organizaciones internacionales como las Naciones Unidas y la firma de múltiples tratados y acuerdos de paz, los conflictos armados siguen siendo un desafío en la sociedad actual y continúan amenazando la estabilidad global.

Con más de un centenar de conflictos armados activos en el mundo, es imperativo encontrar soluciones globales que puedan adaptarse a las realidades de cada conflicto, teniendo en cuenta todos y cada uno de los factores y particularidades desencadenantes de éstos. No hay duda de que la existencia de dichos conflictos son un reflejo de la incapacidad de la actual gobernanza global en la prevención y erradicación de éstos.

Pero no son el único reto que se cierne sobre la sociedad. La pobreza extrema, el cambio climático, las desigualdades sociales y las crecientes disparidades económicas se erigen como amenazas constantes contra una sociedad que anhela una estabilidad internacional.

En la mayoría de los casos los factores que alimentan la violencia y las crisis globales tienen raíces estructurales profundas, incluyendo la desigual distribución de recursos naturales y económicos, así como las tensiones geopolíticas resultantes de la competencia por el poder.

La proliferación de ideologías extremas vinculadas a la radicalización de ciertos grupos, entre ellos los jóvenes en riesgo de exclusión social; el enaltecimiento de ideologías de carácter xenófobo, racista o discriminatorio contra grupos sociales minoritarios; la violencia política y la retórica propagandística utilizada por agentes tanto gubernamentales como no gubernamentales; así como la falta de acceso a recursos educativos de calidad, propician la aparición de un importante caldo de cultivo para la proliferación de violencia y conflictos.

Así pues, es fundamental centrarse en encontrar vías de desarrollo para aquellas economías en transición que lleven a una autosuficiencia económica y sociopolítica, y que todos esos esfuerzos se destinen a que la realidad del desarrollo sostenible se instaure de forma permanente en dichos países y regiones. El gran desafío es desplegar planes de cooperación exterior para un desarrollo que sea realmente sostenible, y que evite tanto la cronificación de la dependencia a ayudas externas, como la incapacidad de alcanzar una autosuficiencia a largo plazo por parte del receptor de dichas ayudas. Es por ello por lo que cualquier tipo de ayuda exterior, independientemente de si proviene de fuentes gubernamentales o privadas, ha de condicionarse a varios factores, entre ellos el desarrollo de planes de cooperación que incluyan una participación proactiva del país receptor de dicha ayuda.



02 LAS NACIONES UNIDAS

Desde la creación de las Naciones Unidas en 1945, el mundo ha cambiado considerablemente y, como he mencionado anteriormente, los desafíos a los que se enfrenta la comunidad internacional también han evolucionado en su complejidad. Más allá de los retos geopolíticos que han marcado las relaciones internacionales durante las últimas décadas, una nueva serie de desafíos ideológicos han caracterizado los esfuerzos diplomáticos globales.

Pero si bien la realidad global se ha transformado y evolucionado considerablemente desde la década de los años 40, la misión y el trabajo de las Naciones Unidas se mantiene en su propósito y esfuerzo de asegurar una comunidad global en paz, en la que los derechos humanos estén protegidos, y el desarrollo sostenible de las diferentes comunidades sigan siendo los pilares fundamentales de su mandato. La paz está, por tanto, en el ADN de la Organización de las Naciones Unidas.

En la publicación *"Long Walk of Peace: Towards a Culture of Prevention"* (UNESCO, 2018), UNESCO ensalza los logros de las Naciones Unidas en proteger los derechos humanos y conseguir redefinir el concepto de paz, así como las implicaciones que esta nueva definición conlleva. UNESCO defiende que la paz no es únicamente la ausencia de guerra, sino la presencia de justicia, igualdad y cooperación en una comunidad internacional cada vez más conectada por una globalización imparabla.

Porque, cuando hablamos de paz, ya no lo hacemos con una mirada centrada únicamente en la resolución de conflictos y la intervención militar. Este enfoque se ha convertido en insuficiente y equívoco, tal y como defiende Johan Galtung en sus trabajos sobre la paz. Galtung aboga por un estudio profundo sobre las causas de conflicto, y especialmente la importancia de la prevención como mecanismo esencial, en el que es imperativo hacer un análisis de las causas estructurales de la violencia antes de que se conviertan en un conflicto armado.

Y es que el camino hacia la paz es mucho más complejo que la simple elaboración y adopción de resoluciones en un Consejo de Seguridad algo exhausto por su división, la cual le impide emplear todas las herramientas necesarias para afrontar estos nuevos desafíos globales de carácter ideológico. Los retos son múltiples y complejos, y marcan una agenda global que debe, necesariamente, acercarse a la realidad sobre el terreno, más allá de las distantes interpretaciones de aquellos que definen paz como la ausencia de conflicto.

03 LOS DESAFÍOS

En este sentido, las desigualdades sociales juegan un papel fundamental. Más allá de las causas directas de conflicto, existen factores subyacentes que determinan la estabilidad social de una comunidad a todos los niveles, empezando por el local hasta acabar en el ámbito global.

En este entorno global convulsionado por dichas desigualdades y carente de soluciones efectivas cabe mencionar el informe del Banco Mundial “Pathways for Peace” (United Nations; World Bank, 2018), el cual aboga por un enfoque más dinámico que integre los factores de riesgo en la labor humanitaria y los esfuerzos de desarrollo en la búsqueda de soluciones a conflictos ya existentes, y la prevención de otros en su fase inicial de desarrollo. El informe incluye un estudio sobre cómo los riesgos multidimensionales, incluyendo los problemas en los sistemas de salud, la inestabilidad económica y la fragilidad en zonas postconflicto, interactúan y se amplifican mutuamente. Estos factores, unidos a la desconfianza generalizada que existe sobre la política y sus actores, resaltan la necesidad de una comprensión integral de la interconectividad de los riesgos anteriormente mencionados, particularmente en un entorno global cada vez más complejo, intercomunicado y cambiante.

Las guerras en los países en vías de desarrollo y las economías en transición exacerbaban los ya elevados costes humanos, económicos y sociales relativos a la falta de estabilidad socioeconómica, y son una de las razones por las que los altos índices de pobreza y el estancamiento de los niveles de subdesarrollo impiden un desarrollo sostenible y equilibrado, que tienden a desembocar en conflicto.

Si bien las principales causas de conflicto en muchas regiones incluyen una pobreza extrema crónica con un marcado estancamiento económico y servicios gubernamentales deficientes, existen también niveles insostenibles de desempleo, particularmente entre los jóvenes y otros grupos vulnerables, así como una degradación medioambiental que impide avances sociales. Además, los conflictos tienden a encontrarse con dimensiones culturales, étnicas o religiosas que dificultan la adopción de soluciones, y que se ven amplificados por otras deficiencias socioeconómicas ya existentes.

Los conflictos más recientes, como la guerra en Siria, el conflicto en Ucrania, la crisis en Yemen y la violencia interétnica en varias regiones del mundo, así como la opresión a pueblos en busca de su autodeterminación, son ejemplo de cómo las disputas territoriales, la competencia por los recursos naturales, las tensiones políticas y los factores religiosos y étnicos siguen alimentando la guerra.

Uno de los aspectos más peligrosos de los conflictos contemporáneos es la involucración de actores no estatales, como grupos terroristas y milicias, que complican aún más la resolución de éstos. Además, el incremento de la militarización en muchas regiones, con la compra masiva de armas y la proliferación de tecnología bélica avanzada, ha creado



un panorama de inestabilidad global. En este escenario, el Pacto para el Futuro busca transformar la forma en que los Estados Miembros cooperan y se relacionan para evitar que las tensiones lleguen a un punto crítico de violencia. Para reducir la probabilidad de conflictos armados, es esencial implementar políticas que aborden estas desigualdades, promoviendo gobiernos inclusivos y desarrollos económicos equitativos.

04 NUESTRA AGENDA COMÚN

Ante tales desafíos, en 2021, según la invitación formulada por los Estados Miembros en la declaración sobre la conmemoración del 75º aniversario de las Naciones Unidas, el Secretario General publicó *Nuestra Agenda Común, su visión del futuro de la cooperación internacional*. Uno de los objetivos clave del informe es hacer frente a los obstáculos e impedimentos a los que se enfrenta la Agenda 2030, impulsando las acciones que lleven al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Ofrece recomendaciones prácticas para resolver las deficiencias en la gobernanza global con el fin de afrontar los nuevos retos.

Los Estados Miembros se movilizaron para actuar en diversos ámbitos. La Cumbre del Futuro de 2024 ha supuesto una oportunidad decisiva para reafirmar y reforzar los principios compartidos, impulsando soluciones que favorezcan más eficazmente a las personas y al planeta. Los Estados Miembros adoptaron un Pacto para el Futuro en la Cumbre a fin de cimentar los acuerdos colectivos y mostrar la solidaridad global para con las generaciones actuales y futuras.

A petición de los Estados Miembros, el Secretario General presentó una serie de informes de políticas en los que facilita más información sobre determinadas propuestas contenidas en *“Nuestra Agenda Común”* y que los Estados Miembros pudieron utilizar en sus deliberaciones previas a la Cumbre del Futuro al elaborar los diferentes borradores del Pacto para el Futuro, que finalmente fue aprobado durante la Cumbre en septiembre de 2024 durante la semana de alto nivel. El Pacto incluye dos anexos de igual relevancia, el Pacto Digital Global y la Declaración sobre las Generaciones Futuras.

Uno de los informes de políticas, el número 9, aborda el tema de la paz, en lo que se ha venido a denominar la *“Nueva Agenda de Paz.”* Al igual que informes anteriores, así como las recomendaciones de expertos sobre el terreno, la Nueva Agenda de Paz pone de relevancia la prevención como principal herramienta en el camino hacia la paz, y la multidimensionalidad de los conflictos; una realidad que demanda soluciones provenientes de todos los sectores sociales.



05 EL PACTO PARA EL FUTURO

El Pacto para el Futuro ha de entenderse como la iniciativa global que pretende llevar a cabo una serie de profundas reformas en el sistema de gobernanza global, que pueda garantizar la paz, la justicia social y la sostenibilidad ambiental.

El Pacto es una respuesta a las múltiples crisis que afectan a la humanidad, entre las que se encuentran las guerras, el cambio climático, las crisis económicas, la desigualdad, las pandemias y los desplazamientos forzados. Este acuerdo global busca, entre muchos otros objetivos, ir más allá de los enfoques tradicionales para resolver los conflictos, proponiendo una transformación estructural que aborde las raíces de los problemas y que fomente la cooperación internacional.

Este enfoque se fundamenta en el principio de multilateralidad, expandiendo su espacio de trabajo más allá de los Estados Miembros, e incorporando a los diferentes agentes y sectores sociales para crear espacios multisectoriales de trabajo, que incluyan no sólo a los gobiernos, sino también al sector privado, la sociedad civil, los medios de comunicación, las instituciones académicas, y otros actores no gubernamentales relevantes.

Si bien la idea de una multilateralidad multisectorial inclusiva no es nueva y es algo que la sociedad civil lleva demandando durante décadas a los Estados Miembros, su incorporación a la agenda de trabajo oficial de la Cumbre del Futuro durante los *Diálogos Interactivos*, así como la elaboración de los diferentes borradores del Pacto del Futuro y el programa oficial de los Días de Acción que precedieron a la Cumbre, son un claro ejemplo de que la comunidad internacional está reaccionando ante la realidad de que sólo trabajando conjuntamente se pueden alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible marcados en la Agenda 2030 y construir un mejor futuro para todos.

A través del Pacto, los Estados Miembros entienden la necesidad de construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas que proporcionen igualdad de acceso a la justicia y se basen en el respeto de los derechos humanos, el estado de derecho y la buena gobernanza a todos los niveles, con instituciones transparentes y eficaces que rindan cuentas ante los ciudadanos y ante las organizaciones de la sociedad civil, que sólo buscan afianzar un sistema eficiente y que sirva por igual a todas las personas.

06 LA SOCIEDAD CIVIL COMO EJE IMPLEMENTADOR DEL PACTO

Cabe destacar que en el mes de mayo de 2024, el Departamento de Comunicación Global de las Naciones Unidas organizó en Nairobi, Kenia, la *69ª Conferencia para la Sociedad Civil en apoyo de la Cumbre del Futuro*, donde reunió a 2600 representantes de la sociedad civil,



Estados Miembros, medios de comunicación, instituciones académicas, y otros actores no gubernamentales relevantes, provenientes de 115 países, estableciendo las bases para una contribución activa al trabajo de la Cumbre del Futuro y el Pacto para el Futuro. El principal resultado de la conferencia son las 24 Coaliciones de ImPacto, lideradas por la sociedad civil, y creadas como mecanismo de implementación del Pacto del Futuro en colaboración con los actores sociales antes mencionados, y que ya cuenta con cerca de 1000 organizaciones trabajando de forma conjunta en la implementación del Pacto.

Las Coaliciones, en colaboración con el Departamento de Comunicación Global de las Naciones Unidas, y bajo la tutela de la Oficina Ejecutiva del Secretario General y la Oficina del Presidente de la de la Asamblea General, colaboran de forma activa en asegurarse de que el Pacto y las recomendaciones de éste sean implementados efectivamente, en estrecha coordinación con los agentes de la sociedad civil trabajando sobre el terreno.

El Pacto promueve un enfoque en el bienestar de todos los seres humanos, con especial énfasis en aquellos que viven en condiciones de pobreza extrema o en situaciones de vulnerabilidad. Además, indica claramente que la justicia social es la piedra angular para la estabilidad y la paz, ya que las desigualdades sociales y económicas son, en muchos casos, las semillas de los conflictos.

07 EL PACTO COMO GUÍA PARA UNA SOCIEDAD EN PAZ

El concepto de justicia social en el Pacto para el Futuro no se limita únicamente a la distribución de recursos, sino que aboga por una *“reconfiguración del sistema económico global”*. En un mundo donde el 1% de la población global posee la mayor parte de la riqueza global, y donde millones de personas viven en condiciones de pobreza extrema, la justicia social es un principio fundamental para alcanzar una paz sostenible. El Pacto propone políticas y mecanismos que promuevan, entre otros, la redistribución de recursos, el acceso universal a servicios básicos como la educación, la salud, el agua potable y la alimentación, y la erradicación de la pobreza.

Además, el Pacto hace hincapié en la necesidad de eliminar las disparidades de género, raza y etnia, pues la discriminación estructural contribuye a la marginación y la exclusión social, que son, a su vez, focos de violencia y conflictos, como mencionamos antes.

Uno de los principales beneficios del Pacto para el Futuro es su capacidad para prevenir los conflictos. Al abordar las causas subyacentes de las tensiones, como la pobreza, la desigualdad y la falta de acceso a recursos esenciales, este Pacto tiene el potencial de contribuir a crear sociedades más estables. La justicia social y la equidad económica son fundamentales para la paz, ya que permiten que todos los individuos se sientan incluidos y tengan un sentido de pertenencia dentro de la sociedad.

08 AFRONTANDO DESAFÍOS SOCIALES

Y es que uno de los principales motores de los conflictos globales sigue siendo la desigualdad económica. La división entre los países del norte global (más ricos) y los del sur global (más pobres) se ha mantenido, con los estados más desarrolladas acaparando una parte desproporcionada de los recursos globales, lo que subraya la creciente disparidad.

La pobreza y la marginalización de gran parte de la población mundial, especialmente en los países del sur global, alimentan el descontento social y político, lo que, a su vez, puede generar inestabilidad. El desempleo masivo, la falta de acceso a educación y a servicios básicos como la salud y el agua potable, son factores que contribuyen al resentimiento y a la radicalización. Este escenario de injusticia social crea un caldo de cultivo perfecto para el surgimiento de movimientos extremistas y conflictos violentos.

El Pacto aboga por una reestructuración económica global que favorezca la distribución equitativa de recursos, la erradicación de la pobreza y el fortalecimiento de una economía verde, proporcionando a todos los pueblos las herramientas necesarias para desarrollarse de manera sostenible.

El Pacto también busca reducir la dependencia militar de los Estados Miembros y fomentar el desarme a nivel global. En lugar de centrarse en la proliferación y almacenaje de armas, el Pacto propone una inversión en seguridad humana que se enfoque en el bienestar social, económico y ambiental. Esto implica una redistribución de los recursos que actualmente se destinan a la industria armamentística para financiar iniciativas de paz, desarrollo sostenible, y cooperación internacional.

09 CONSTRUYENDO UNA CULTURA DE PAZ

El Pacto también tiene como objetivo promover una *“cultura de paz”* que trascienda la política internacional y llegue a los individuos de cada nación. Para ello, es necesario educar a las personas en la resolución pacífica de conflictos, en la mediación y reconciliación, en la solidaridad internacional y en el respeto mutuo. Una cultura de paz global implica que cada ciudadano, desde el más joven hasta el más anciano, vea en la paz una condición básica para el progreso y la convivencia.

El papel de la sociedad civil en procesos de paz es fundamental, jugando un rol especial la sociedad civil de carácter religioso, que tiene como objetivo el fortalecimiento de sus comunidades. La confianza en el liderazgo de actores religiosos comprometidos con los

procesos de paz y la inclusión de dichos actores en las negociaciones e interlocuciones durante el establecimiento de grupos de trabajo para crear espacios de conversación y entendimiento, son pasos fundamentales en el desarrollo de políticas y esfuerzos para la construcción de la paz, así como su mantenimiento y fortalecimiento.

10 LA RELEVANCIA DEL MEDIOAMBIENTE

Además, la dimensión medioambiental juega un papel fundamental. Dado que los problemas ambientales, como el cambio climático, la escasez de recursos y la degradación del medio ambiente, afectan de manera transversal a todos los Estados Miembros y a todos los aspectos de la vida humana, el Pacto promueve una transición hacia modelos de desarrollo que respeten los límites de los recursos del planeta y que mitiguen los efectos del cambio climático, promuevan la conservación de la biodiversidad y garanticen el acceso equitativo a los recursos naturales.

El cambio climático y los problemas ambientales no son sólo amenazas ecológicas, sino también factores de desestabilización globales. La escasez de recursos naturales, el desplazamiento forzado de poblaciones debido a desastres climatológicos, y los conflictos por el control de tierras y aguas son algunos de los efectos directos del deterioro medioambiental. El Pacto para el Futuro propone un modelo de desarrollo sostenible que no dependa de la explotación indiscriminada de los recursos naturales, sino que busque soluciones innovadoras y respetuosas con el entorno.

Los efectos del cambio climático, como el aumento del nivel del mar, la desertificación, las olas de calor extremo y la escasez de agua, están desplazando a millones de personas, creando nuevos flujos migratorios forzados que exacerban las tensiones internacionales. El calentamiento global también aumenta la lucha por recursos naturales como el agua y los alimentos, lo que puede ser una fuente directa de confrontación y conflicto.

Una de las metas del Pacto es lograr un acuerdo global vinculante sobre el cambio climático, que garantice la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, la transición hacia energías limpias renovables, y la promoción de economías circulares. Asimismo, se plantea la necesidad de una gobernanza ambiental global en la que todos los países colaboren para la protección de los ecosistemas y la promoción de la llamada justicia climática, que permita a los países más vulnerables adaptarse a los impactos del cambio climático y puedan enfrentar este desafío con eficacia.

Porque la realidad es que el cambio climático no solo afecta a los países en desarrollo, sino que también tiene un impacto negativo en las economías de los países más ricos. Además, a medida que los desastres naturales se intensifican, las poblaciones más vulnerables son las que sufren las mayores consecuencias, lo que agrava la pobreza y genera conflictos interterritoriales.



Esta colaboración internacional para mitigar los efectos del cambio climático, promover la transición hacia energías renovables y garantizar la justicia climática, es uno de los pilares del Pacto.

11 EN BUSCA DE UNA NUEVA GOBERNANZA GLOBAL

De manera especial, el Pacto aboga además por una nueva gobernanza global basada en la cooperación multisectorial, la diplomacia y el respeto a los derechos humanos, donde los Estados Miembros trabajen junto a los diferentes actores sociales para resolver los problemas comunes. Para ello, el Pacto indica que es esencial considerar una reforma de las organizaciones internacionales existentes, entre las que se encuentra las Naciones Unidas, a fin de hacerlas más eficaces y representativas de las realidades actuales. Esta propuesta implica la creación y desarrollo de una nueva arquitectura internacional que promueva la cooperación entre Estados Miembros y otros actores relevantes para la resolución pacífica de los conflictos.

La reforma de las Naciones Unidas propuesta por el Pacto tiene como objetivo que las entidades del sistema sean más representativas y eficaces. Esto incluye necesariamente la reforma del Consejo de Seguridad para que refleje mejor la distribución actual del poder global, y para permitir una participación más activa y justa de los países del sur global en las decisiones importantes. Además, el Pacto sugiere que la cooperación para el desarrollo sea una prioridad en las relaciones internacionales, y que los países más ricos colaboren con los países en desarrollo para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) sin dejar a nadie atrás.

12 UNA CUESTIÓN DE SALUD GLOBAL

La pandemia de COVID-19 ha evidenciado de manera dramática cómo las crisis sanitarias pueden tener repercusiones económicas, políticas y sociales a nivel global. La falta de una respuesta coordinada y efectiva a la crisis sanitaria global y la desigualdad en el acceso a las vacunas y tratamientos han puesto en evidencia las deficiencias del sistema internacional de salud y las divisiones entre países desarrollados y aquellos en vías de desarrollo.

Las pandemias y otras crisis sanitarias también han exacerbado las tensiones dentro de los países, generando desconfianza en las instituciones gubernamentales y entre Estados Miembros. Los sistemas de salud pública débiles en muchos países, inexistentes en otros, no solo ponen en peligro la vida de millones de personas, sino que también amplifican las desigualdades preexistentes. El Pacto subraya la importancia de un sistema



global de salud pública robusto y colaborativo, que sea capaz de afrontar futuras crisis y garantizar que todas las personas tengan acceso a una atención médica de calidad.

13 AVANZANDO JUNTOS Y CONSTRUYENDO SOCIEDADES MEJORES

El Pacto ha de entenderse pues, como una propuesta innovadora que pretende transformar las dinámicas globales y proponer una visión más integral de lo que significa la paz. Claramente, el Pacto no se limita a la resolución de conflictos armados; se enfoca en abordar las raíces profundas de la violencia, incluyendo las disparidades económicas, la injusticia social, la escasez de recursos naturales y las amenazas medioambientales. A través de un enfoque multidimensional que combine justicia, sostenibilidad y cooperación internacional, el Pacto busca no solo prevenir conflictos, sino también crear un futuro donde la paz sea la norma y no la excepción.

El Pacto para el Futuro es una propuesta audaz pero profundamente necesaria para afrontar los desafíos globales que amenazan la paz mundial. A través de la integración de principios de justicia social, sostenibilidad ambiental, y cooperación internacional, anteriormente mencionados, el Pacto ofrece una visión transformadora para un mundo en el que los conflictos no sean la norma, sino la excepción.

Si se implementa correctamente, el Pacto para el Futuro tiene el potencial de servir como la base para una paz duradera, pero ello requiere de un compromiso serio y un esfuerzo conjunto por parte de todos los Estados Miembros, sin importar su tamaño o poder.

Para ello, es fundamental establecer un mecanismo de implementación efectivo, siendo fiel al principio de multilateralidad multisectorial, que reúna a los diferentes actores globales para aunar esfuerzos y trabajar colaborativamente sin perder el momento creado durante la Cumbre del Futuro.

La paz es posible, pero solo si trabajamos juntos para crearla.



Hacia una nueva Agenda de Paz



TICA
FONT GREGORI

Presidenta del Centre Delàs d'Estudis per la Pau

PERE
ORTEGA GRASA

Presidente de Honor del Centre Delàs d'Estudis per la Pau



A petición de la Asamblea General el secretario general de Naciones Unidas, António Guterres, inició un proceso de consultas a los Estados miembros, sociedad civil y academia para elaborar una Agenda Común¹. El informe del secretario general empieza afirmando: *“Nos encontramos en un punto de inflexión en la historia. Ante la mayor prueba de fuego a la que nos enfrentamos desde la Segunda Guerra Mundial, la humanidad tiene que tomar una decisión difícil y urgente: retroceder o avanzar”*. Esta frase nos muestra la fuerte preocupación por el rumbo militarista en el que nos estamos adentrando.

“Los conflictos siguen haciendo estragos y no dejan de agravarse. Los efectos catastróficos del cambio climático —hambrunas, inundaciones, incendios y calor extremo— ponen en jaque nuestra existencia misma. En todo el mundo, la pobreza, la discriminación, la violencia y la exclusión están privando a millones de personas de su derecho a las cosas indispensables de la vida: salud, seguridad, vacunación contra las enfermedades, agua limpia para beber, un plato de comida o un lugar en un aula. Cada vez más, la gente da la espalda a los valores de la confianza y la solidaridad mutuas, cuando precisamente los necesitamos para reconstruir nuestro mundo y garantizar un futuro mejor y más sostenible para las personas y el planeta”.

Este informe ha sido la base para elaborar acciones con las que se comprometen todos los Estados miembros, con el objetivo de avanzar conjuntamente hacia una nueva agenda de paz.

01 LA AGENDA DE PAZ DE BOUTROS BOUTROS-GHALI

Boutros Boutros-Ghali, secretario general de las Naciones Unidas, presentó el 31 de enero de 1992, el Informe Un programa de paz². Era una respuesta a la demanda del Consejo de Seguridad, que proponía fortalecer las funciones de Naciones Unidas ante los nuevos desafíos aparecidos en las relaciones internacionales del año anterior.

Recordemos que escaso tiempo antes había finalizado la Guerra Fría, lo que supuso el fin de un mundo bipolar, en el que el eje de confrontación por la hegemonía mundial venía dado por el bloque occidental liderado por Estados Unidos y el bloque soviético liderado

¹ <https://www.un.org/es/content/common-agenda-report/> Consultada el 30/11/2024

² <https://digitallibrary.un.org/record/145749?ln=es&v=pdf> Consultada el 30/11/2024

por Rusia. La Guerra Fría acabó con la victoria de Estados Unidos y se entró en un período unipolar. Estados Unidos y Occidente mantenían la hegemonía mundial sin competidores explícitos. El mundo se abría a otra clase de conflictos violentos de orden regional o local.

Los acontecimientos acaecidos durante 1991 suponían un peligro para la paz mundial, entre ellos los más importantes fueron: la Guerra del Golfo desencadenada por una coalición internacional encabezada por Estados Unidos contra Irak por su invasión en Kuwait, el inicio de las guerras entre las repúblicas de Yugoslavia, el fracaso del golpe de Estado en la URSS contra Mijail Gorbachov, la desaparición de la URSS, que desencadena numerosos conflictos en las ex repúblicas soviéticas...

Estas crisis representaban un peligro para la paz y la seguridad internacional que dan paso a que Boutros-Ghali haga una propuesta de Agenda de Paz con el propósito de aumentar la eficacia de Naciones Unidas. Los aspectos más importantes de ésta comprendían:

Una vez finalizada la Guerra Fría, uno de los objetivos de Naciones Unidas es hacer frente a las causas más profundas de los conflictos, incluidas la desesperanza económica, la injusticia social y la opresión política.

Se propone crear en el seno de Naciones Unidas un dispositivo de *"alerta temprana"* respecto de conflictos potenciales, para determinar si existe o no una amenaza a la paz y analizar qué medidas podría adoptar la ONU para procurar su resolución a corto plazo y aplicar medidas después de los conflictos a fin de consolidar la paz entre los antiguos adversarios.

Nace la propuesta de *"diplomacia preventiva"*, basada en el aumento de medidas para consolidar la confianza entre las partes enfrentadas en conflictos, sean Estados u organizaciones regionales.

Se sugiere que se utilice un *"despliegue preventivo"* de fuerzas de Naciones Unidas, a solicitud de las partes enfrentadas, para evitar ataques transfronterizos o para prevenir hostilidades dentro del país que sufre el conflicto, con el propósito de evitar su expansión.

Propone que debe depositarse más confianza en la Corte Internacional de Justicia como recurso para la solución pacífica de las controversias y que el Consejo de Seguridad recomiende a los Estados que sometan sus conflictos a la Corte para su resolución.

En relación con el uso de la fuerza militar por parte de Naciones Unidas, tal como sostiene el Capítulo VII de la Carta, confiere al Consejo de Seguridad la facultad de tomar la acción que sea necesaria, incluida el uso de fuerza, para restablecer la paz y la seguridad internacionales frente a una *“amenaza a la paz, quebrantamiento de paz o acto de agresión”*. Aunque esa opción, recalca, *“sólo debe iniciarse si han fracasado todos los medios pacíficos”*.

Sin duda, se trató de una iniciativa valiente e innovadora que proponía cuestiones que podían ayudar a construir más paz. Las propuestas de dotarse de centros de alerta temprana para prevenir posibles conflictos y de una diplomacia y un despliegue preventivos eran novedosas, e incluso lo era la más controvertida, disponer de una fuerza militar para restablecer la seguridad en aquellos lugares donde lo anterior hubiera fracasado. Junto con la propuesta de que los Estados depositaran mayor confianza en la Corte Penal Internacional para juzgar crímenes, todas ellas eran iniciativas encaminadas a diseñar un futuro de mayor confianza en las relaciones internacionales, con menos conflictos y más paz.

La *“Carta de la Paz”*, aunque fue aprobada, nunca acabó de implementarse, pues la geopolítica entonces imperante, dominada por los vencedores de la Guerra Fría, se concretó en una *“Paz liberal”* o paz del vencedor basada tres pilares: economía de libre mercado, democracia como sistema de gobernanza y un sistema de valores basados en los Derechos Humanos y las libertades.

02 PACTO PARA EL FUTURO, HACIA UNA NUEVA AGENDA DE PAZ

La guerra de Ucrania, podríamos afirmar, cierra el periodo de 30 años de unipolaridad norteamericana. El poder hegemónico estadounidense está siendo rivalizado por China, que está compitiendo por la hegemonía económica, tecnológica y militar mundial. Estamos en un período de transición, de un mundo unipolar a un mundo multipolar. La pérdida de peso hegemónico estadounidense abre la puerta a una competición entre aspirantes a ser considerados potencias y aumenta el riesgo de confrontaciones militares. El ascenso de China como aspirante a reemplazar a Estados Unidos como potencia hegemónica no es aceptado por Washington. Por otro lado, Rusia aspira a tener un papel como potencia militar (no económica o tecnológica) y ser reconocida como tal. Cabe enmarcar este Pacto para el Futuro³ en un nuevo periodo de confrontaciones por la hegemonía mundial y en el que se observa una nueva carrera de armamento y un escenario en que los Estados reactivan su músculo militar y se preparan para nuevas guerras.

³ Resolución aprobada por la Asamblea de Naciones Unidas el 22 de septiembre de 2024. Disponible en: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/272/25/pdf/n2427225.pdf>

La propuesta de la Asamblea General de Naciones Unidas del 15 de diciembre de 2020 de poner en marcha una Agenda Común con la intención de renovar el sistema multilateral, hacerlo más inclusivo y promover mayor confianza entre los países, ahora, treinta años después de la propuesta de poner al día la Agenda de Paz de Boutros-Ghali, cristaliza en la realización de una Cumbre del Futuro los días 22 y 23 de septiembre de 2024, para que diera paso a la aprobación de un Pacto para el Futuro donde se recogían cinco grandes apartados: 1) *El desarrollo sostenible y financiación para el desarrollo*; 2) *Paz y seguridad internacionales*; 3) *Ciencia, tecnología e innovación y cooperación digital*; 4) *Juventud y generaciones futuras*; 5) *Transformación de la gobernanza global*. Estos grandes apartados a su vez se desdoblaron en 56 acciones cuyo desarrollo se concreta. Además, se incluían dos Anexos, uno dedicado al Pacto Digital Global, destinado a reducir la brecha digital entre países, y un segundo, de Declaración sobre las Generaciones Futuras, un compromiso que diera satisfacción a las necesidades y los intereses de las generaciones futuras, sobre un principio general: el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Debido a la extensión del Pacto para el Futuro, nos centraremos en comentar solamente los puntos o acciones relacionados con la paz y desarme.

El documento tiene como base los tres grandes pilares en que se basan las Naciones Unidas: desarrollo, paz y seguridad y derechos humanos. A estos pilares se incorpora el reto del cambio climático, que afecta especialmente a los países en desarrollo. En este asunto, se adquiere el compromiso de acelerar el cumplimiento de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Acuerdo de París de 2015.

Si la Agenda de Paz de Boutros-Ghali confiaba en que la Corte Internacional de Justicia sería un instrumento para resolver pacíficamente controversias y el Consejo de Seguridad de la ONU pedía a los Estados que sometieran sus desacuerdos a esta Corte para su solución, esta Nueva Agenda de Paz se elabora en un contexto en el que diversos jefes de Estado explícitamente muestran su determinación de no respetar las normas internacionales, sean los derechos humanos, el derecho internacional y las sentencias de los tribunales internacionales. Baste considerar los incumplimientos por parte del Gobierno de Israel de las sentencias del Consejo de Seguridad, de las normas del derecho internacional al atacar hospitales o escuelas o el hecho de que cuando la Corte Penal Internacional decreta la detención del primer ministro de Israel Benjamin Netanyahu y el ex ministro de Defensa Yoav Gallant algunos Gobiernos como el de Estados Unidos declaran que rechazan esta decisión. No es el único: Francia ha manifestado que no ejecutará la orden de detención, Alemania sugiere que no arrestará a Netanyahu y Hungría desafía a la Corte Penal Internacional y manda una carta invitando a Netanyahu a visitar Budapest.

Por todo ello la Acción 17 (*“Cumpliremos nuestra obligación de acatar las decisiones del Tribunal Internacional de Justicia y defender su mandato en cualquier causa”*) puede ser más un deseo que una realidad. Este pacto se reafirma en la necesidad del cumplimiento

de las normas internacionales, pero podemos observar cómo algunos líderes políticos hacen ostentación pública de que solamente las cumplirán si les interesa o les conviene.

Seguidamente se reafirma en el principio fundacional de Naciones Unidas: proteger a las generaciones venideras del flagelo de la guerra. Para ello defiende una utilización más intensa de la diplomacia, la resolución de las controversias por medios pacíficos, la abstención de la amenaza, del uso de la fuerza o de actos de agresión, el respeto a la soberanía y la integridad territorial de los demás, la defensa de los principios de la independencia política y la libre determinación.

Se reafirma en el empeño de remediar la injusticia y reducir las desigualdades dentro de los países para construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas, redoblando esfuerzos en promover la tolerancia, la diversidad y combatir todas las formas de discriminación, como el racismo y la xenofobia.

El documento recoge recomendaciones ambiciosas en el ámbito del desarme como la Acción 25 (*"Promoveremos el objetivo de un mundo libre de armas nucleares"*), pero no menciona el Tratado de Prohibición de Armas Nucleares (TPAN), aprobado en la ONU. Este Pacto no insta a los Estados a adherirse al TPAN. El Pacto para el Futuro pide eliminar las armas nucleares, evitar una guerra nuclear y crear zonas libres de armas nucleares. Pero se ha de ser consciente del despliegue de retórica y amenazas con el uso de armas nucleares en la guerra de Ucrania. Nunca se ha estado más cerca del uso de armas nucleares como en la actualidad.

Toda vez que se han eliminado los tratados que regulaban el uso de misiles intercontinentales con capacidad nuclear entre Estados Unidos y Rusia, sería conveniente volver a establecer otros similares que incluyan los hipersónicos para alejar la posibilidad de su uso con carga nuclear.

La sociedad civil, mundo académico y el propio secretario general de la ONU muestran mucha preocupación por la aplicación de la inteligencia artificial en el desarrollo de nuevos sistemas de armas, en especial los autónomos. Hemos podido comprobar que Israel ha desarrollado sistemas como Evangelio y Lavander, que elaboran listados de objetivos a abatir y que el ejército ejecuta sin capacidad de comprobar la veracidad de las mismas listas. A esta preocupación la Asamblea General de Naciones Unidas ha dedicado dos sesiones⁴. En el Pacto para el Futuro la preocupación por el uso de estas armas o la

4 Asamblea General del 23 julio de 2024 <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/218/88/pdf/n2421888.pdf>

Asamblea General del 16 de octubre de 2024 <https://documents.un.org/doc/undoc/ltd/n24/299/19/pdf/n2429919.pdf>

amenaza de creación de sistemas de armas autónomas no es mencionada. Sí se alude a estas armas en la Acción 30 (*"a) Velar por que todas las investigaciones científicas y tecnológicas se lleven a cabo de manera responsable y ética, protegiendo y promoviendo todos los derechos humanos y protegiendo la autonomía, la libertad y la seguridad de quienes se dedican a la investigación científica; y b) Integrar la perspectiva de los derechos humanos en los procesos regulatorios y normativos de las tecnologías nuevas y emergentes y exhortar al sector privado a que respete los derechos humanos y defienda los principios éticos en el desarrollo y el uso de tecnologías nuevas y emergentes"*). Es significativo que ni el Pacto ni el Anexo I muestren preocupación por el desarrollo de estos nuevos sistemas de armas autónomos.

Por otro lado, aunque, el Pacto precisa la urgencia de iniciar debates sobre las nuevas tecnologías aplicadas a las armas, como armas robóticas, drones armados o el uso de la inteligencia artificial en nuevas armas, no establece la necesidad de abrir conferencias que regulen o prohíban su uso.

El reto del volumen de armas cortas existentes en el mundo se afronta en la Acción 18 f) (*"Abordar los riesgos relacionados con el comercio ilícito de armas pequeñas y armas ligeras, sus piezas y municiones o las municiones conexas, incluso mediante estrategias y enfoques nacionales de prevención"*). De nuevo, pese a que contempla el riesgo de las armas cortas, no insta a que los Estados suscriban y cumplan el Tratado sobre el Comercio de Armas. Así, nuevamente, podemos comprobar que en Asamblea los Estados aprueban tratados que forman parte de la legislación internacional pero que cada Estado los cumple o no en función de sus intereses particulares sin que haya mecanismos que los obliguen a respetarlos.

Si bien es cierto que aborda la cuestión del desarme como mecanismo para desactivar conflictos entre países rivales, tampoco precisa mecanismos para llevarlo a cabo, como nuevos tratados de prohibición de armas que no discriminen entre personal militar y civil.

La Acción 16 (*"Promoveremos la cooperación y el entendimiento entre los Estados miembros, reduciremos las tensiones, procuraremos el arreglo pacífico de las controversias y resolveremos los conflictos"*) se refiere a usar la diplomacia, reitera el compromiso de reforzar la Comisión de Consolidación de la Paz y se compromete a establecer e implementar mecanismos necesarios para el arreglo pacífico de controversias, el fomento de la confianza, la alerta temprana y la gestión de crisis.

En términos de gobernanza propone la Acción 39 (*"Reformaremos el Consejo de Seguridad, reconociendo la urgente necesidad de que sea más representativo, inclusivo, transparente, eficiente, eficaz y democrático y tenga más rendición de cuentas"*) y la Acción 41 (*"Reforzaremos la respuesta del Consejo de Seguridad para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y su relación con la asamblea General"*). De nuevo, nos encontramos con buenas intenciones, sin duda hay consenso en la necesidad

de reformar el Consejo de Seguridad, pero será muy difícil que los cinco miembros con derecho a veto renuncien a este privilegio.

A pesar de hacer mención a la crisis climática e incentivar a la consecución de 100.000 millones de dólares al año para paliar los efectos del cambio climático en los países del Sur global, la Agenda no menciona la conexión entre el creciente complejo militar industrial y la crisis ecológica, debido a las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) del sector militar (ejércitos e industria militar) causantes del calentamiento del planeta, y que diversos expertos la consideran entre un 4% y un 8% del total, lo que situaría al ámbito militar entre uno de los que más GEI emiten.

Sin duda el punto crucial del Pacto es la referencia a la necesidad de reformar el Consejo de Seguridad. Ahí se afirma que éste debe ampliarse para hacerlo más acorde con la realidad del mundo actual y dar cabida, especialmente, a Estados africanos, el continente con menor representación, así como a los países en vías de desarrollo. Y aborda la cuestión crucial del derecho a veto, considerando que es un elemento clave de la reforma del Consejo de Seguridad. Se indica que se llevarán a cabo debates sobre la limitación de su alcance y uso. Esta es una exigencia reclamada como imprescindible por muchos Estados y organizaciones de la sociedad civil para el buen gobierno de la paz mundial.

Este Pacto para el Futuro, a diferencia de la Agenda de Boutros-Ghali, presenta un enfoque con mayor énfasis en las personas, centra la seguridad, el desarrollo y la cooperación en las personas, no tanto en los Estados. El estilo es muy similar al utilizado en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Las acciones que se proponen son muchas y muy variadas, lo que puede acarrear que pase lo mismo que con los ODS: aunque todos los Estados se comprometen con ellos al final no se cumplirán y los avances han sido muy insuficientes.

03 EL AUGE DEL BELICISMO

El mundo tras los atentados del 11-S de 2001 entró en una dinámica belicista que acarreó diversas invasiones militares y guerras de nefastas consecuencias para la humanidad y la paz. Aquella deriva militarista se ha acrecentado con la guerra de Ucrania y los graves enfrentamientos entre Hamás e Israel, que han desencadenado crímenes de lesa humanidad y el genocidio de Gaza. Estos hechos han incentivado que la mayor parte de los Estados del Norte global se hayan lanzado a prepararse para la guerra, implementando políticas de rearme con el objetivo de la disuasión militar frente a un posible ataque exterior.

Debido a ello, el gasto militar mundial se ha incrementado de manera considerable. En el año 2023, ese gasto batió todos los récords anteriores, alcanzando la cifra de 2,4 billones de dólares, un 6,8% más que el año anterior de 2022, el 2,3% del PIB mundial. El factor más

determinante de ese aumento vino causado por la guerra entre Rusia y Ucrania. El primer país en el ranking de gasto militar mundial lo ostenta Estados Unidos con 916.000 millones de dólares, en segundo lugar la Unión Europea (si añadimos Reino Unido) con 374.000 millones de dólares, el tercer lugar China con 296.000 millones de dólares y en cuarto lugar Rusia con 109.000 millones de dólares. Los países que conforman la OTAN gastaron 1,3 billones de dólares en su conjunto.

Este enorme incremento de los gastos en defensa está especialmente destinado a la adquisición de nuevos y más sofisticados armamentos, que deriva, inevitablemente en una mayor capacidad bélica de las fuerzas armadas de los Estados y que comporta un preocupante militarismo. Esta deriva indica cómo la diplomacia es substituida por el uso de la fuerza, cómo la distensión es substituida por la disuasión.

Ante este panorama cabe analizar la Acción 13 c) (*“Velar por que el gasto militar no comprometa las inversiones en desarrollo sostenible ni la consolidación de una paz sostenible, y solicitar al secretario general que analice la forma en que el aumento mundial de los gastos militares afecta a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible antes de que concluya el septuagésimo noveno período de sesiones”*). El compromiso al que han llegado los Estados es el de “velar” para que el gasto militar no sea tan elevado que ponga en peligro el gasto público social. Se trata, pensamos, de un objetivo muy poco ambicioso, pues los Estados no parecen dispuestos a moderar el gasto militar ni la carrera de armamentos.

Para concluir, cabe valorar que un aumento del gasto militar tiene una relación directa con las tensiones geopolíticas entre Estados y deriva en consecuencias nefastas para la paz y el desarrollo, tanto regional como mundial.

04 CRÍTICA A LA RAZÓN DE LA DISUASIÓN Y QUÉ SE DEBERÍA HACER

Ante la realidad de los hechos, por un lado, las relaciones convulsas entre algunas de las grandes potencias, por otro, el incremento de la espiral armamentista de muchas de ellas, pero, sobre todo, por los graves conflictos armados en guerras periféricas y, por último, por la grave amenaza que representa para la supervivencia humana el calentamiento del planeta y el consiguiente cambio climático que ineludiblemente agravará los conflictos en el mundo, los Estados deberían permitir que Naciones Unidas jugara el papel que le corresponde como el árbitro de la geopolítica mundial que es. Es decir, debería ser posible que la ONU arbitrara propuestas de mediación y pacificación en los conflictos existentes.

En ese sentido, a continuación, se enumeran algunas de las cuestiones más importantes que se deberían aplicar en el ámbito de la seguridad:

1. Reforma del Consejo de Seguridad, permitiendo su ampliación de los 15 miembros actuales a 25 miembros, que posibilitara una mayor presencia de países de los continentes africano, asiático y latinoamericano. A la vez se debería eliminar el derecho a veto de los cinco países que lo poseen para que las resoluciones fueran aprobadas por el voto de los dos tercios de los 25 Estados miembros.
2. Arbitraje del Tribunal Internacional de Justicia en las disputas y conflictos que surjan en las relaciones y que sus resoluciones sean de obligado cumplimiento para todos los Estados miembros de Naciones Unidas.
3. Investigación de los crímenes contra el derecho internacional humanitario y de lesa humanidad por el Tribunal Penal Internacional y que los Estados firmantes presten su apoyo a sus sentencias además de su obligado cumplimiento.
4. Promoción de la adhesión de los Estados no firmantes del Tratado sobre Comercio de Armas con el fin de evitar que las exportaciones de armas agraven los conflictos armados entre países.
5. Fomento de la reducción del gasto militar a través de conferencias regionales o globales con el ánimo de evitar el armamentismo y las carreras de armamento.
6. Mayor proactividad del el Instituto UNIDIR (organismo encargado de velar por el desarme y la seguridad mundial) frente a países rivales y con conflictos donde la paz se encuentre en peligro con el objetivo de buscar la paridad y a ser posible la reducción de los arsenales de armas convencionales a un mínimo denominador común para evitar tensiones que puedan desembocar en conflicto armado.
7. Ante la grave amenaza que representa el posible colapso de la biosfera debido a la crisis ecológica y el cambio climático, incentivo a los países de cumplir con los acuerdos de la COP e instar a la sustitución de las energías fósiles por energías limpias.
8. Establecimiento, en el seno de la Comisión de Consolidación de la Paz, de mecanismos para convertir en realidad la denominada "*alerta temprana*" ante posibles conflictos y el arbitraje de disposiciones de mediación, el fomento de la confianza y la gestión de crisis con el objetivo del arreglo pacífico de los conflictos.

En el ámbito del desarme, las medidas que deberían aplicarse son:

1. Impulsar que todos los Estados miembros firmen el Tratado de Prohibición de Armas Nucleares (TPAN), e instar a aquellos que todavía no lo han hecho.
2. Promover los tratados de prohibición de armas químicas, biológicas, minas antipersona y de bombas de dispersión, instar a los países no firmantes a suscribirlos y a los firmantes a cumplirlos.
3. Promover nuevas conferencias para la prohibición de armas que no discriminen entre personal militar y civil, en especial la utilización de armas explosivas en ciudades y zonas altamente pobladas.
4. Promover nuevas conferencias para debatir sobre el uso de las nuevas tecnologías aplicadas a las armas, como las robóticas, drones armados o el uso de la inteligencia artificial en nuevas armas, para que se regule o prohíba su uso.
5. Promover nuevas conferencias para debatir sobre el uso de los misiles hipersónicos o intercontinentales y su posible prohibición.
6. Impedir que el espacio extraterrestre se convierta en campo de batalla y guerra. Proteger el espacio como bien común y avanzar en la gobernanza de los bienes comunes.



La Dimensión Preventiva

de la Nueva Agenda
de la Paz

**MARIANO
AGUIRRE ERNST**

Analista de cuestiones internacionales

Miembro asociado de Chatham House

Asesor de la Red Latinoamericana de Seguridad
Inclusiva de la Fundación Friedrich Ebert

Ex Director del Norwegian Centre of Conflict Resolution

01 RESUMEN

La Nueva Agenda para la Paz presentada por el secretario general de la ONU António Guterres en 2023 tiene un fuerte componente preventivo respecto de la guerra. La primera *Agenda para la Paz* de 1992 vinculó la prevención con la eventual imposición de la paz y la construcción de esta. La nueva agenda la sitúa en el marco de la Agenda 2030 y presenta una serie de acciones que deberían adoptar la ONU y los Estados miembros. Estas acciones encuentran una seria resistencia en las políticas contrarias a la democracia y al multilateralismo, especialmente a Naciones Unidas, en un contexto de ascenso de la ultraderecha a niveles nacionales y globales.

Cuando António Guterres, secretario general de la ONU (UNSG), presentó en julio de 2023 su *Nueva Agenda para la Paz* la guerra de Ucrania llevaba más de un año en curso, la guerra de Gaza comenzaría cuatro meses después y otro medio centenar de conflictos altamente violentos estaban activos en el sistema internacional. Algunos, como en el caso de Sudán, evolucionarían hacia dramáticas crisis humanitarias.

Gaza, por su parte, se convertiría en la más grave catástrofe mundial, no solo por el intento de genocidio por parte de Israel contra la población palestina (encerrada en ese territorio) sino además por los ataques contra el Derecho Internacional, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho de los Derechos Humanos que, paralelamente a la guerra, ha llevado a cabo el Gobierno de Benjamin Netanyahu con la complicidad diplomática y transferencia de armas de Estados Unidos y una parte de los países europeos.

La *Nueva Agenda para la Paz* (NAP) surgió en el momento adecuado, debido a la crítica situación bélica en varias partes del mundo.¹ El documento es un llamamiento y una propuesta a la que, desafortunadamente, muchos líderes políticos y jefes de grupos armados (políticos y la mayoría de los grupos criminales) no prestan ninguna atención. A esto se suma que la mayor parte de los Gobiernos democráticos del Norte Global (o sea, Estados Unidos, Europa, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, y Japón) apoyan retóricamente políticas de paz y respeto al Derecho Internacional, pero practican doble rasero (por ejemplo, condenando con sanciones a Rusia por invadir Ucrania, pero sin adoptar medidas equivalentes hacia Israel por arrasar Gaza). Para completar un escenario dramático, políticos, partidos y movimientos de ultraderecha en diversos países del mundo han tomado como objetivos a destruir el sistema multilateral y a la ONU en particular.

“Las violaciones del derecho internacional son cada vez más comunes”, declaró el UNSG cuando se presentó la NAP. *“Las quejas profundas y, en algunos casos, justificadas sobre el*

¹ UNSG António Guterres, *A New Agenda for Peace, Our Common Agenda, Policy Brief 9, julio 2023.* <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-new-agenda-for-peace-en.pdf>



*dobles raseros y los compromisos incumplidos están socavando la cooperación. Al mismo tiempo, el mundo enfrenta amenazas nuevas y en desarrollo que requieren una acción unida urgente". A la vez, indicó la dificultad de implementar, en el mundo multipolar en el que vivimos, políticas multilaterales de paz y seguridad basadas en el Derecho Internacional. "Esta nueva era", dijo, "está marcada por el nivel más alto de tensiones geopolíticas y competencia entre las principales potencias en décadas. Muchos Estados miembros se muestran cada vez más escépticos acerca de si el sistema multilateral está funcionando para ellos."*²

Respecto de la prevención, Guterres manifestó su frustración:

"Desde mi primer día en el cargo, he pedido a los Estados miembros que den prioridad a la prevención. Las pruebas son asombrosas: la prevención salva vidas y salvaguarda los logros del desarrollo. Es rentable. Sin embargo, sigue siendo una prioridad crónicamente subvalorada. Para que la Nueva Agenda para la Paz sea posible, los Estados deben ir más allá de la retórica e invertir, política y financieramente, en la prevención. Una prevención eficaz requiere enfoques integrales, valentía política, alianzas eficaces, recursos sostenibles e implicación nacional".

La NAP incluye recomendaciones relativas a la diplomacia preventiva, la eliminación de armas nucleares, medidas que deberían tomarse ante las nuevas tecnologías aplicadas al armamento y el establecimiento de un mecanismo independiente y multilateral de rendición de cuentas acerca del uso del ciberespacio por parte de los Estados.

La situación en que se encuentran las políticas de paz es muy grave. El sistema multilateral que se formó después de la Segunda Guerra Mundial y los acuerdos, tratados, convenciones y normas que se pactaron desde entonces configuran un importante cuerpo jurídico. Este se basa en el Derecho Internacional, los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y cuerpos como la Corte Internacional de Justicia (CIJ) y la Corte Penal Internacional (CPI). Los pactos y acuerdos en torno a la guerra, la paz y el Derecho Internacional se encuentran bajo ataque sistemático por parte de Gobiernos, políticos y partidos de la ultraderecha global,

² "Guterres presenta una nueva visión de la paz en un mundo multipolar", Noticias ONU, Naciones Unidas, 20 de julio, 2023. <https://news.un.org/es/story/2023/07/1522867>

o son relativizados y dejados en un segundo plano por Gobiernos democráticos (por ejemplo, en Estados Unidos y Europa). La falta de respeto hacia este cuerpo de normas convierte el sistema internacional en un lugar inestable y peligroso.

Por otra parte, la diplomacia, y especialmente la mediación, se encuentra en una difícil situación.³ De los intentos de alcanzar acuerdos de paz amplios y perdurables en el tiempo se ha pasado a tratar de lograr pactos puntuales sobre acceso humanitario o liberación de rehenes (como ocurre en la guerra de Gaza entre Israel y Hamas), o revisiones de acuerdos previos en los que las misiones y fuerzas de cascos azules de la ONU pasan a ocupar un lugar secundario frente a la fuerza militar de los Estados (como es el caso del acuerdo en noviembre de 2024 entre Israel y el grupo político-religioso-militar Hezbolá acerca del sur de Líbano).

02 DE LA PRIMERA A LA SEGUNDA AGENDA PARA LA PAZ

Pese a múltiples recomendaciones de la ONU, la prevención no es implementada, en general, ya que se la considera como una política impráctica o imposible, o una inversión de recursos en algo incierto, y políticamente poco rentable en la medida que no resulta visible en el corto plazo. La política moderna, en general, tiende a ser inmediata, tanto en su ejecución como en sus resultados y la prevención es una apuesta de largo plazo.

La prevención, sin embargo, fue incluida por los autores de la Carta fundacional de la ONU.⁴ El artículo 1 señala:

“Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con ese fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar las amenazas a la paz, y para reprimir los actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz, y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y el Derecho Internacional, el arreglo o arreglo de controversias o situaciones internacionales que puedan dar lugar a quebrantamiento de la paz”.

3 Mabel González Bustelo et al, *Mediación internacional en conflictos. El caso de España*, Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), Madrid, 2022. <https://iecah.org/informe-mediacion-internacional-conflictos/>; Mariano Aguirre y Mabel González Bustelo, “The Global South and Mediation between Israel and Palestine: The Conflict Needs a New Paradigm and Renewed Third Parties”, *CEBRI Revista 10*, CEBRI, Abril-Junio 2024. <https://cebri.org/revista/en/artigo/156/the-global-south-and-mediation-between-israel-and-palestine-the-conflict-needs-a-new-paradigm-and-renewed-third-parties>

4 Carta Fundacional de la ONU, Naciones Unidas, New York. <https://www.un.org/es/about-us/un-charter/full-text>

El artículo 33 del Capítulo VI de la Carta hace un llamado a las partes para «*en cualquier disputa cuya continuación pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (...) en primer lugar, buscar una solución mediante negociación, investigación, mediación, conciliación, arbitraje, acuerdo judicial, recurso a agencias regionales o arreglos u otros medios pacíficos de su propia elección*».

Entre el final de la Guerra Fría y la década de 2010 la prevención de conflictos tuvo un cierto auge, una caída y un ligero resurgimiento. Una cadena de conflictos armados en países post coloniales (desde Ruanda hasta los Balcanes y Timor Oriental) en la década de 1990 requirieron la atención tanto de la ONU (cuya capacidad de gestión pusieron en cuestión) como de centros de pensamiento y políticos.⁵

El entonces secretario general Boutros Boutros-Ghali presentó en 1992 su *Agenda para la Paz* para responder a esas guerras, tratando de encontrar un papel diferente y proactivo para la ONU. El UNSG definió a la diplomacia preventiva como la «*acción para evitar que surjan disputas entre las partes, para evitar que las disputas existentes se conviertan en conflictos y para limitar la propagación de estos últimos cuando ocurran*». El informe delineó el fomento de la confianza, la investigación, la alerta temprana, el despliegue preventivo y el uso de zonas desmilitarizadas como elementos de ese tipo de diplomacia.

Boutros-Ghali introdujo también el concepto de «*consolidación de la paz en posconflicto*» subrayando la relación complementaria entre la diplomacia preventiva y la consolidación de la paz como un nexo importante para las estrategias encaminadas a prevenir que sucedan guerras y su recurrencia. Igualmente, presentó la controvertida idea de que la ONU contase con una fuerza militar propia (con contribuciones voluntarias de los Estados miembros) que le permitiese en ocasiones actuar para «*imponer la paz*».⁶ Su idea fue desechada por los miembros permanentes del Consejo de Seguridad y por países del Sur. Los primeros no quisieron delegar en la ONU la capacidad de intervenir; los segundos temieron que fuese un instrumento de neocolonialismo.

Un relevante paso a continuación lo dio la fundación Carnegie Corporation of New York con importante estudio en 1997 estableciendo que la prevención podría ser de corto plazo (alerta temprana), medio plazo (operaciones de paz, estímulos económicos y políticos), y de largo plazo (abordar las causas profundas). A la vez, en este estudio se manifestó que en el marco preventivo se podrían adoptar medidas estructurales (que se ocupan de las

5 Sobre el desarrollo del concepto de prevención ver Mariano Aguirre Ernst, «Complejidad y prevención de los conflictos armados», en *Fundación Seminario de Investigación para la Paz (Ed.), Nuevo Tiempo de Actuar para la Paz*, Mira Editores, Zaragoza, 2024, pp. 239-256. https://seipaz.org/wp-content/uploads/SIP38_AGUIRRE.pdf

6 Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace*, United Nations, New York, 1992. <https://digitallibrary.un.org/record/145749?v=pdf>

causas profundas de los conflictos) y medidas operacionales (más inmediatas para prevenir que una crisis no escale hasta la guerra). La Comisión denunció, de forma preclara, que en general lo que falta no es información sobre las crisis y sus escaladas sino decisión política para actuar.⁷

En 2001 el UNSG Kofi Annan hizo público el informe *Prevention of Armed Conflict*, primer informe sobre el tema de un secretario general que distinguió entre *prevención operativa* (medidas hacia una crisis inmediata), y *prevención estructural* (pasos de largo plazo sobre las causas de fondo de un conflicto potencial). Annan propuso que las estrategias de prevención deberían incluir ambos tipos de medidas, adoptadas por la comunidad internacional, en cooperación con actores nacionales y regionales, y subrayó la relación entre el desarrollo y la paz sostenible.⁸

Desde entonces secretarios generales y la Asamblea General se han pronunciado a través de informes, documentos y resoluciones en favor de políticas preventivas.⁹ Igualmente, la Unión Europea ha producido desde 2001 informes, resoluciones y políticas y apoya iniciativas en el marco de su trabajo de prevención de conflictos, construcción de la paz y mediación en el Servicio Europeo de Acción Exterior. Respecto de las organizaciones regionales, la Unión Africana (AU) se ha ocupado especialmente de desarrollar mecanismos de prevención de conflictos armados con resultados irregulares. En el caso latinoamericano, en las décadas de 1980 y 1990 se implementaron, a partir de la experiencia del Grupo de Contadora en América Central, políticas de medidas de confianza y resolución de conflictos que actualmente sirven como mecanismos preventivos.

02 UN INTERÉS NACIONAL COMPARTIDO

Desde que António Guterres asumió su cargo de secretario general en 2017 prestó especial atención a la prevención de conflictos. Posiblemente conociendo las reticencias de los Estados a políticas de este tipo, el nuevo UNSG incluyó a la prevención, primero, en el concepto amplio de “*paz sostenible*” (uniendo desarrollo, derechos humanos, democracia, lucha contra el cambio climático y acción humanitaria)¹⁰ y posteriormente en la necesidad de contar con un “*nuevo multilateralismo*”.

7 Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, *Preventing Deadly Conflict, Final Report*, New York, 1997. <https://www.carnegie.org/publications/preventing-deadly-conflict-final-report/>

8 UNSG Kofi Annan, *Prevention of Armed Conflict*, United Nations, New York, 2001. <https://digitallibrary.un.org/record/442540?v=pdf>

9 Un excelente resumen analítico de los pasos de la ONU: “Can the Security Council Prevent Conflict?”, *Research Report, Security Council Report*, 9 de febrero, 2017. <https://www.securitycouncilreport.org/research-reports/can-the-security-council-prevent-conflict.php>

10 “Secure peace with inclusive, sustainable development, UN chief says”, United Nations, 20 de noviembre, 2023. <https://news.un.org/en/story/2023/11/1143792>

El nuevo UNSG tuvo en cuenta el informe *Pathways for Peace* (Senderos para la Paz), detallado trabajo realizado entre las Naciones Unidas y el Banco Mundial¹¹. Para la ONU, la prevención de conflictos es un objetivo que permite cumplir con la Carta de la organización para evitar la guerra y sus impactos, promover el desarrollo y proteger los derechos humanos. Para el Banco Mundial, la prevención reduciría la fragilidad de los Estados y la violencia organizada y promovería el desarrollo y la prosperidad social.

En su informe *Nuestra Agenda Común*, y luego en la NEP, Guterres plantea trabajar en favor de un “nuevo multilateralismo” adaptado a un orden mundial más fragmentado, con la aparición de nuevos ámbitos potenciales de conflicto, nuevas amenazas globales, en que los Estados tienen una fuerte interdependencia, y la paz depende del “desarrollo sostenible y los derechos humanos”.¹² “La guerra”, afirma, “es siempre una elección: recurrir a las armas en vez de al diálogo, a la coacción en vez de a la negociación, a la imposición en vez de a la persuasión”. De ahí que “si la guerra es una elección, la paz también puede serlo”.

La seguridad colectiva se ve gravemente socavada, afirma, por el fracaso de los Estados miembros en abordar las amenazas globales e interrelacionadas que tienen ante sí, en gestionar sus rivalidades y al no respetar y reforzar los marcos normativos que rigen sus relaciones mutuas y establecen parámetros internacionales para el bienestar de sus sociedades. Los Estados habrían dejado de lado, indica Guterres, los principios básicos para las relaciones entre ellos: *confianza, solidaridad y universalidad*.¹³

Esta es, posiblemente, la parte más débil de su informe en la medida que si bien esos principios son importantes, los Estados se guían fundamentalmente por intereses. Al no partir de esa base, y aunque la menciona brevemente más adelante, su argumento sobre los principios pierde peso en la interlocución real y simbólica con los Estados.

En todo caso, hubiese sido importante explorar en la *Nueva Agenda para la Paz* el concepto de interés nacional e internacional en el sentido de que la paz, la protección del medio ambiente, la vigencia de los Derechos Humanos y el conjunto de la Agenda 2030 configuran un espacio de interés común beneficioso para todos, incluyendo a los que no creen en él. Robert C. Johansen, por ejemplo, ha analizado en el importante libro *Where the Evidence Leads* de qué forma un interés nacional bien entendido, en el contexto de un mundo con armas nucleares y destrucción ambiental sistemática, debería llevar a un *interés nacional compartido* en el marco de un Realismo Empírico.¹⁴

11 The World Bank and the United Nations, *Pathways for Peace. Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*, Washington D.C., and New York, 2018. <https://www.pathwaysforpeace.org/>

12 UNSG António Guterres, *Nuestra Agenda Común*, New York, 2021. <https://www.un.org/es/content/common-agenda-report/>

13 *A New Agenda for Peace*, 2023.

14 Robert C. Johansen, *Where the Evidence Leads. A Realistic Strategy for Peace and Human Security*, Oxford

En un espacio común de interés, y específicamente al abordar la cuestión de la paz, el Derecho Internacional y sus normas universales pactadas son las que brindan confianza y predictibilidad entre los Estados y sus sociedades. Uno de los problemas más graves en la actualidad es que este Derecho es dejado de lado y que priman las políticas transaccionales en vez de las pactadas para beneficios de las partes, y la amenaza y uso de la fuerza militar, económica, comercial y/o tecnológica para imponer políticas.

El International Crisis Group ha indicado que apoya las propuestas del UNSG en la *Nueva Agenda para la Paz*, pero considera que debería haber puesto más énfasis en temas como la gravedad de riesgos de seguridad en el Sur Global como son las vinculaciones entre cambio climático y guerras, y el impacto de las graves crisis económicas; la necesidad de control de armas cortas (que usan las bandas y guerrillas), los desafíos para la ONU en las operaciones de paz y procesos de mediación, las vulnerabilidades de género en los conflictos armados y el papel de las organizaciones regionales en la prevención de conflictos.¹⁵

03 LOS PRINCIPIOS

Pese a estos importantes temas, el Secretario General presenta una serie de principios e instrumentos que sirven a una política de prevención de conflictos. En primer lugar, la necesidad de recuperar *la confianza* entre los Estados.

En ausencia de la confianza, indica, *“los Estados recurren a su instinto básico de garantizar su propia seguridad, que, cuando es recíproca, crea más inseguridad para para todos”*. Para ayudar a reforzarla, los mecanismos de creación de medidas de confianza han sido de gran valor. Estos pueden ser líneas directas de gestión de crisis, acuerdos bilaterales de control de armamento, información sobre movimientos de tropas y saltos tecnológicos aplicados a los arsenales y acuerdos de verificación. Las organizaciones y los marcos regionales y subestatales pueden desempeñar un papel crucial en este campo.

Acertadamente, el UNSG señala que la confianza en las instituciones públicas ha disminuido en todo el mundo. Los altos niveles de desigualdad económica, política y de género han provocado un paralelo descreimiento en las instituciones multilaterales. Esto ha sido aprovechado por políticos, partidos y movimientos de ultraderecha que atacan a la vez a las instituciones en sus Estados e internacionalmente.

University Press, New York, 2021.

15 Richard Gowan, “Priorities for the UN’s New Agenda for Peace”, International Crisis Group, Bruselas, 11 de agosto, 2022. <https://www.crisisgroup.org/global/priorities-uns-new-agenda-peace>

El segundo principio es el de *solidaridad*. Su propuesta es que, para alcanzar los objetivos de la Carta de la ONU, hay que corregir los desequilibrios históricos que caracterizan el sistema internacional, desde el colonialismo y la esclavitud a la arquitectura financiera mundial profundamente injusta y las anacrónicas estructuras de paz y seguridad actuales. Sus propuestas coinciden con el denominado Sur Global, que exige cambios profundos en el sistema financiero y comercial internacional, en disminuir las desigualdades creadas históricamente durante el colonialismo y llevar a cabo una reforma del Consejo de Seguridad de la ONU que les dé más peso en la toma de decisiones.¹⁶

Respecto del principio de universalidad, los compromisos de paz y seguridad se han aplicado de forma selectiva o con dobles raseros. Una aproximación universal de la prevención conflictos y la violencia estaría en consonancia con el enfoque de los derechos humanos y el desarrollo sostenible. Primero, las amenazas a la paz y a la seguridad requieren una acción universal y compromiso por parte de todos los Estados. Segundo, los riesgos de conflictos violentos no se restringen a Estados del Sur, sino que suceden también en países desarrollados, como actualmente en Ucrania.

04 RECOMENDACIONES PARA LA ACCIÓN

En el informe *Nuestra Agenda Común*, el UNSG adelantó una serie de cuestiones que serían la base de una *Nueva Agenda de Paz*.¹⁷

Primero, es necesario reducir los riesgos estratégicos, prestando un apoyo más amplio a la no proliferación, liberar al mundo de armas nucleares y otras armas de destrucción masiva, a un control efectivo de las armas convencionales y a la regulación de incorporación de nueva y alta tecnología a las armas.

Segundo, hay que reforzar la previsión y la capacidad internacional con el fin de detectar nuevos riesgos para la paz y la seguridad.

16 Mariano Aguirre Ernst et. al., "El poder del sur global", *Vanguardia Dossier* 99, 18 de septiembre, 2023. <https://www.lavanguardia.com/internacional/vanguardia-dossier/revista/revista/20230918/9234607/sur-global.html>

17 Mariano Aguirre, "Nuestra Agenda Común y la renovación del contrato social. La Agenda 2030 y un multilateralismo eficaz y local", *Colección Erronkak Bilduma 1*, Secretaría General de Transición Social y Agenda 2030, Gobierno Vasco, Vitoria, febrero 2023. https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/coleccion_interes_erronkak/es_def/adjuntos/1-ERRONKAK-Nuestra-Agenda-Comu-n-y-la-renovacio-n-del-contrato-social.pdf

Tercero, propone reformular las respuestas frente a todas las formas de violencia. Los conflictos de gran magnitud causan menos muertes que otras formas de violencia, como la perpetrada por grupos delictivos y la violencia doméstica interpersonal. Además, se observa el aumento de algunas formas de violencia, especialmente contra las mujeres.

Cuarto, subraya la necesidad de invertir en la prevención y la consolidación de la paz. Se precisan una serie de compromisos que permitan aportar los recursos necesarios para la prevención, incluso a nivel nacional, reducir los excesivos presupuestos militares y garantizar un gasto social adecuado. Así también, adaptar la ayuda para el desarrollo con el fin de abordar las causas profundas de los conflictos y defender los derechos humanos y vincular el desarme a las oportunidades de desarrollo. Paralelamente, abordar desde la prevención cuestiones transversales de la seguridad como el cambio climático, la salud, la igualdad de género, el desarrollo y los derechos humanos.

Quinto, considera fundamental apoyar las actividades regionales de prevención. Las instancias regionales o subestatales son imprescindibles para sostener la paz, prevenir la inseguridad y responder a ella.

Sexto, defiende centrar las políticas de seguridad en las mujeres y las niñas. Tomando como base la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad que ya está vigente y sus principios de prevención, desmilitarización e igualdad, la *Nueva Agenda para la Paz* permitiría centrar en las mujeres y la igualdad de género la labor relativa a la paz y seguridad.

05 RECOMENDACIONES PARA LA ACCIÓN

Para lograr una acción multilateral más eficaz en favor de la paz y que se apoye en política preventivas, el UNSG presenta en la NAP una serie de recomendaciones.

Acción 1: Eliminar las armas nucleares.

Acción 2: Impulsar la diplomacia preventiva.

Acción 3: Promover el paradigma de la prevención y el mantenimiento de la paz.

Acción 4: Acelerar la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible con el objetivo de abordar los factores subyacentes de la violencia y la inseguridad.

Acción 5: Transformar las dinámicas de poder de género en la paz y la seguridad.

Acción 6: Abordar las interrelaciones entre clima, paz y seguridad.

Acción 7: Reducir el impacto humano de las armas.

Acción 8: Reforzar las operaciones de paz y otras formas de cooperación regional.

Acción 9: Abordar la imposición de la paz

Acción 10: Apoyar las operaciones de paz subregionales.

Acción 11: Prevenir el desarrollo de armas en relación con nuevas tecnologías, y promover la innovación responsable

Acción 12: Construir una maquinaria de seguridad colectiva más fuerte a escala mundial.¹⁸

06 UNA PERSPECTIVA CRÍTICA

El Toda Peace Institute (Japón) considera que *“si bien el análisis de las primeras secciones de la Nueva Agenda es sólido, las recomendaciones carecen de planes claros de aplicación, sino que siguen siendo aspiracionales. Se confía en la colaboración voluntaria y en la esperanza de una mayor cooperación, sin esbozar medidas operativas para alcanzar los objetivos”*.¹⁹

Para este instituto, la NAP toma los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como referencia para la satisfacción de las necesidades humanas básicas. Sin embargo, se precisa adoptar prioridades *“más realista e inmediatas para contextos frágiles y afectados por conflictos”* para países en desarrollo como Afganistán, Sierra Leona, Somalia o Haití. *“Al juzgar el progreso del desarrollo principalmente por los logros de los ODS se corre el riesgo de establecer estándares demasiado elevados en naciones en las que la prioridad es satisfacer las necesidades básicas”*. La propuesta es, por lo tanto, centrarse en *“las prioridades fundamentales del desarrollo, como la seguridad alimentaria, la reparación de las infraestructuras, la creación de empleo y la reducción de la pobreza”*. Esto, además, concordaría con *“los marcos anteriores de la ONU que priorizan la resiliencia y la reconexión del Gobierno con los ciudadanos tras un conflicto”*.

¹⁸ A new Agenda for Peace, p. 15. Cada uno de estos puntos son más ampliamente desarrollados en el documento del UNSG.

¹⁹ Jordan Ryan, “Reinvigorating Peace: A Critical Look at the UN’s New Agenda for Peace”, Policy Brief 171, Toda Peace Institute, septiembre, 2023. https://toda.org/assets/files/resources/policy-briefs/tb-171_reinvigorating-peace_ryan.pdf

En relación con las responsabilidades de los Estados, el Toda Peace Institute indica que la NAP evita exigir medidas de rendición de cuentas, como sanciones y aislamiento *“cuando la soberanía se viola de forma atroz mediante la invasión de otro Estado. Este uso unilateral de la fuerza incumple claramente la prohibición de la Carta de la ONU de violar la integridad territorial de otro Estado”*. La NAP, afirma este instituto *“debe abogar por la coerción multilateral para imponer costes a las invasiones ilegales. Confiar únicamente en la colaboración voluntaria es insuficiente para hacer frente a las graves amenazas de los conflictos interestatales”*.

Sin embargo, tanto la Nueva Agenda como el Toda Peace Institute eluden la cuestión de la soberanía. La primera Agenda para la Paz indicó que este principio debería perder su inviolabilidad cuando el Estado no cumple con sus obligaciones hacia los ciudadanos y viola masivamente sus Derechos Humanos. Pero la NAP evita esta cuestión que, desde que Boutros-Ghali la planteó y no logró que se concretase, sigue pendiente en el debate internacional en relación con la protección ante el genocidio y crímenes de guerra, como lo demuestran las acciones de Israel en Gaza. Este caso muestra que las declaraciones de la CIJ u órdenes de detención de la Corte Penal Internacional no son respetadas no sólo por los Estados o políticos que comenten los crímenes sino también por Estados democráticos. Al mismo tiempo, los crímenes contra la humanidad continúan sin que haya ni siquiera un debate en el Consejo de Seguridad de la ONU sobre eventualmente aplicar sanciones (como se ha hecho contra Rusia) y amenazar con el uso de la fuerza contra Israel (como en ocasiones anteriores se utilizó contra Irak).

Entre sus recomendaciones, este instituto sugiere: a) aumentar las capacidades de prevención y mediación; b) reformar los procesos de toma de decisiones en la ONU; c) implementar una diplomacia creativa para los conflictos emergentes o existentes; d) incorporar diversas perspectivas multidisciplinares en sus equipos de mediación recurriendo a las competencias especializadas de mediadores, la sociedad civil y las partes interesadas locales; e) triplicar la inversión en sistemas de alerta temprana y análisis para reforzar los esfuerzos de alerta temprana, prevención y el conocimiento de las situaciones conflictivas; f) forjar asociaciones estratégicas con organizaciones regionales, redes de la sociedad civil y el sector privado para multiplicar la capacidad; g) superar las divisiones entre los pilares de la ONU; h) equilibrar los objetivos de los ODS con las necesidades básicas de desarrollo en contextos frágiles.

06 PELIGROSAS TENDENCIAS

Las propuestas del UNSG, y de algunos de sus críticos aquí citados, encuentran pocos ecos en muchos Gobiernos actuales, inclusive votados democráticamente, y en amplios sectores ciudadanos. Esta es una dura y compleja realidad. Las guerras de Ucrania y de Israel contra Palestina y Líbano, unidas a la generalizada indiferencia hacia el otro medio

centenar de conflictos armados en el mundo, indican que los principios a los que Guterres apela no forman parte de los valores de muchas personas y grupos sociales y políticos. Más aún, en lugares que parecían inmunes a que volviese a haber guerra en su territorio, como es el caso europeo y el de Estados Unidos, se discute la posibilidad de que haya una confrontación violenta con Rusia, en el primer caso, y una guerra civil o estallidos violentos generalizados, en el segundo.

La gravedad de los ataques de las ultraderechas nacionales y globales al sistema multilateral, a la ONU, a la Agenda 2030 y las agencias de Naciones Unidas que trabajan en situaciones de guerra (como es el caso en Palestina) van unidas a las disminuciones en las contribuciones financieras de los Estados cuando no directamente a su eliminación, como hizo y puede volver a hacer la nueva Administración de Donald Trump, entre otras, con la agencia de la ONU para la protección de los refugiados palestinos (UNRWA).

Ante esta situación, los estudios, activismos y políticas en favor de la prevención de conflictos deberían formar parte de las políticas defensivas del orden democrático en el plano interno y de un multilateralismo reformado en el terreno internacional. La división entre políticas domésticas e internacionales ha dejado de existir: las ultraderechas se han encargado de abolir la frontera al volverse un movimiento transnacional, reproducir entre ellas sus políticas y atacar al mismo tiempo a los activistas y políticos sobre los derechos humanos, el cambio climático, la democracia, género, derechos de las minorías, la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria. La agenda liberal-progresista edificada durante los últimos 100 años es el blanco al que apuntan y la violencia es una herramienta que no dudan en usar. Prevenir la guerra, en sentido amplio y profundo, se ha convertido en una cuestión de resistencia y en algunos casos de supervivencia.



El multilateralismo

un legado que cuidar
y mejorar

**CARMEN
MAGALLÓN PORTOLÉS**

Presidenta de la Fundación SIP
Presidenta de honor de WILPF España

El multilateralismo es una forma de organización del sistema internacional y un método de cooperación entre Estados que se asienta en el respeto y la asunción de un conjunto de normas y valores y en los principios de solidaridad, inclusión y consulta. Aunque el término comienza a usarse tras la Segunda Guerra Mundial, a lo largo de la historia pueden rastrearse momentos y trazas de cooperación análogos. El multilateralismo moderno toma forma y se institucionaliza con la creación de la Sociedad de Naciones (1920-1946), primera organización fundada para mantener la paz y promover la cooperación internacional¹. En su nacimiento tuvieron un papel importante las resoluciones del Congreso Internacional de Mujeres organizado por sufragistas en 1915 en La Haya.

La motivación de las sufragistas que se reunieron en La Haya era acabar con la guerra en marcha, la Primera Guerra Mundial. Más de mil fueron las mujeres que con riesgo de sus vidas, viajando por una Europa y un océano —las estadounidenses— en plena guerra, llegaron al congreso, procedentes de doce países, tanto beligerantes como neutrales. Sus debates siguieron la estela de los congresos de paz realizados previamente, pero sus conclusiones fueron más radicales, ya que no buscaban humanizar la guerra sino acabar con ella. Pese a sus esfuerzos mediadores ante los mandatarios beligerantes y neutrales, incluidos el Papa y el presidente Wilson de los Estados Unidos, no lograron parar la guerra, pero las veinte resoluciones² que aprobaron sirvieron de inspiración, como reconoció el propio Wilson, para la construcción de la Sociedad de Naciones, predecesora de las Naciones Unidas. Aquellas resoluciones identificaban las raíces más importantes de la guerra, proponían la creación de un foro internacional, inexistente entonces, y procedimientos de arbitraje para dirimir los conflictos entre países sin recurrir a la guerra, también la democratización de la política internacional, poniendo fin a los tratados secretos y aprobando el sufragio femenino, sin el que la democracia no podía reclamarse como tal³.

En el Congreso Internacional de Mujeres de 1915 se inicia un feminismo pacifista o pacifismo feminista que sigue implicado en la defensa y mejora del sistema multilateral. En los más de cien años transcurridos desde entonces las semillas de pensamiento que en él se sembraron fueron fructificando, la arquitectura de legislación internacional fue creciendo y cambiando. Puesto que la historia del feminismo pacifista y la del multilateralismo moderno se entrelazan en sus inicios, es de justicia resaltar y hacer visible la influencia de las ideas de las mujeres en estos inicios: como voz excluida que aportó, reconocerlo añade

1 "Multilateralism: About History of Multilateralism", consultado: 14/11/2024. <https://libraryresources.unog.ch/multilateralism/history>

2 La versión original de estas resoluciones puede leerse en la página de WILPF Internacional: http://www.wilpfinternational.org/wp-content/uploads/2012/08/WILPF_triennial_congress_1915.pdf

3 Carmen Magallón (2014) "Una voz disidente en la I Guerra Mundial. El Congreso de La Haya y WILPF", *Mientras tanto*, Nº. 122-123, 57-71.

valor al legado heredado. El pacifismo feminista está implicado en la defensa y mejora del sistema multilateral desde el que trabaja para la construcción de una universalidad tensionada con la diferencia y enriquecida con las perspectivas que no formaron parte del universalismo excluyente.

01 LAS NACIONES UNIDAS

La toma de conciencia del drama de la Segunda Guerra Mundial, culminado con el ataque nuclear a Hiroshima y Nagasaki, mostró a la comunidad internacional la necesidad de establecer una organización internacional que encauzara los conflictos por vías institucionales, evitando y prohibiendo el recurso a las armas. En la estela de la Sociedad de Naciones, y superándola, nacen las Naciones Unidas (ONU), la organización multilateral por excelencia, una organización tan necesaria como mejorable pues muchas cosas han cambiado desde 1945, el año de su nacimiento, entre ellas el número de Estados miembros, que ha pasado de 51 a 193.

Con el tiempo el multilateralismo ha ido evolucionando y transformándose. Ya no sólo se refiere a la colaboración entre Estados, sino que involucra nuevos actores, actores no estatales. Hoy organizaciones no gubernamentales, actores privados y otras organizaciones internacionales intervienen en los procesos y participan en la formulación de las políticas multilaterales. Más de mil organizaciones no gubernamentales tienen estatus observador en las Naciones Unidas. Son cambios necesarios para adaptarse a la realidad económica, social y política, cambios que necesitan seguir desarrollándose ante un mundo más y más interdependiente e interconectado que experimenta una aceleración de sus propios cambios. El nuevo multilateralismo está asociado al concepto de gobernanza global.

En el momento actual los viejos problemas (la guerra, el hambre y otras violencias) continúan, mientras otros nuevos, como el cambio climático, se agudizan; los líderes de algunos Estados desobedecen la legislación internacional previamente asumida y las tensiones entre países están minando los avances de construcción institucional y legislativa y frenando los cambios necesarios para una mejor gobernanza global. Una foto del multilateralismo hoy reflejaría una situación de malestar ante un sistema que hace aguas, al tiempo que están sobre la mesa propuestas importantes de democratización, reforma y ajuste a la nueva realidad.

Si es conveniente volver la vista atrás y recordar las circunstancias históricas en las que nace el multilateralismo es para no olvidar, para que no olvidemos el esfuerzo de tantas generaciones para construir un sistema de cooperación y regulación internacional del que no podemos prescindir. Tampoco podemos retroceder en los avances logrados. El legado recibido no puede malograrse, más bien el futuro exige su mejora. Es tiempo de levantar la voz en la defensa de este legado, reflexionar sobre algunas derivas negativas y mostrar líneas de trabajo y propuestas en marcha encaminadas a corregir las inadecuaciones del sistema debidas al mantenimiento de estructuras desajustadas al mundo de hoy.

02 HUMANIDAD, DEMOCRACIA Y CONVIVENCIA GLOBAL

De algún modo puede decirse que el multilateralismo en el fondo nace y se apoya en valores rectores que constituyen tres pilares: en una noción fuerte de humanidad; en una noción de democracia extendida al planeta y en la voluntad de construir instituciones y legislación: a) para el logro de una convivencia en paz entre países y grupos, b) para el apoyo mutuo en un mundo desigual (hambre, enfermedades, educación...) y c) para afrontar, juntos, los problemas globales (emergencia climática y otros).

La complejidad del mundo impide dar un diagnóstico general del estado de salud de estos tres pilares, pero existen hechos y tendencias que levantan la voz de alarma ante deterioros claros de estos valores clave en los que se apoya el multilateralismo.

A modo de ejemplo, traigo a colación una imagen que circula en las redes y que me ha dejado impactada. La imagen recoge una escena desgarradora tomada del avance del genocidio en Gaza y lanza la pregunta: “¿En qué momento perdimos la humanidad?”. Pienso que es una pregunta muy relevante. Pone el dedo en la llaga, muestra la incapacidad de la comunidad internacional para frenar esta locura y, al mismo tiempo, interroga a nuestro ser colectivo humano y a cada uno de nosotros sobre el abandono de ese sentirnos parte y responsables del conjunto de la humanidad.

La sabiduría del pensamiento africano dispone de un concepto, “Ubuntu”, con el que expresa que somos a través de los demás (“yo soy porque nosotros somos”) y que recoge la convicción de que como humanos tenemos un vínculo universal que compartimos, de que en la raíz de nuestra identidad late una noción fuerte de humanidad. Perder la humanidad es perder el sentido de pertenencia de especie y el sentido de lo que somos como seres con materialidad y dignidad. La pérdida del sentido de humanidad significa también la pérdida de parte del yo, pues algo de lo que somos queda también desgarrado cuando otro ser humano o un grupo sufre violencias insoportables producidas por decisiones humanas.

¿Dónde crece la erosión de una noción fuerte e interiorizada de humanidad? De modo tentativo y pendiente de profundizar pienso que entre las vías que probablemente están contribuyendo al deterioro de la interiorización de que somos humanidad estarían el auge de las políticas de identidad aumentadoras de la fragmentación del conjunto humano; la manipulación y declive del valor de la verdad; las prácticas de desintegración moral que se multiplican en las redes sociales —en las que triunfa la demagogia y el gusto por la demolición y el espectáculo de lo extremo—, la desmaterialización del otro y de uno mismo por la vía de la virtualidad... por señalar algunas.



Esta erosión de la idea-fuerza de humanidad está relacionada con la relajación en el cumplimiento de los compromisos trazados y transmitidos desde el legado encarnado por las Naciones Unidas. Líderes de Estados con poder retan la autoridad de las Naciones Unidas y desobedecen los dictados de instituciones internacionales en casos tan graves como la eliminación genocida de la población palestina, lo que conlleva el deterioro de la estructura de gobernanza global que la humanidad, con todos sus déficits y lagunas, nos fuimos dando. Aunque este comportamiento no es algo nuevo (las resoluciones de Naciones Unidas sobre atentados a los derechos humanos en Palestina se vienen desoyendo durante años), ahora la situación ha llegado a lo indecible.

También la democracia, que se muestra incapaz de cubrir las necesidades o expectativas de parte de la ciudadanía, en particular la disminución de la desigualdad intra e inter países, está siendo erosionada. Una proporción no desdeñable de ciudadanos muestra una desafección creciente por la democracia en países que históricamente fueron su adalid y dan su apoyo y votan a partidos que proponen soluciones y vías autoritarias. La proyección y el reflejo interactivo de esta tendencia en la arena internacional también están contribuyendo a debilitar las estructuras y procesos multilaterales.

Voces autorizadas, como la del Secretario General de las Naciones Unidas, son conscientes de que el sistema internacional necesita reforzarse y reestructurarse. En mayo de 2024 pude asistir a la conferencia de la sociedad civil que Naciones Unidas convocó en Nairobi para preparar la Cumbre del Futuro, que se celebraría en otoño de ese mismo año en Nueva York. En ella, António Guterres habló de la quiebra de un sistema que hace aguas. Según Guterres, el Consejo de Seguridad *"está paralizado por divisiones geopolíticas y es incapaz de actuar ante claras violaciones del derecho internacional"*; el sistema financiero internacional es *"anticuado, disfuncional e injusto"* y *"el desgarrador récord de civiles muertos en Gaza, nuestros llamamientos a un alto el fuego humanitario inmediato, la liberación de todos los rehenes y un acceso humanitario sin trabas"* no obtienen respuesta. Por eso, dijo, la voz de la sociedad civil es más necesaria que nunca, para empujar una reforma de la ONU que ha de ir más allá de la eliminación del anacrónico sistema de veto, porque la democracia, la rendición de cuentas, la solidaridad y una financiación justa son también valores exigibles en el terreno internacional, como lo son dentro de los países.

En esta dirección hay grupos y trabajos en marcha de los que es importante ser conscientes, pues su éxito depende de todos, para lo que previamente han de darse a conocer.

03 UNA SEGUNDA CARTA PARA LAS NACIONES UNIDAS

Han pasado casi ochenta años desde que la Carta de las Naciones Unidas estableciera el régimen de funcionamiento de esta organización multilateral. Desde el principio se pensó en que la Carta debía revisarse y reformarse con cierta periodicidad con objeto de adaptarse a los cambios y necesidades en el terreno internacional, y para ello incluyó en su artículo 109 la vía para realizar los cambios. El artículo dice así:

“Se podrá celebrar una Conferencia General de los Miembros de las Naciones Unidas con el propósito de revisar esta Carta, en la fecha y lugar que se determinen por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea General y por el voto de cualesquiera nueve miembros del Consejo de Seguridad. Cada Miembro de las Naciones Unidas tendrá un voto en la Conferencia”.

La ONU nace reconociendo las diferencias de poder entre Estados y este reconocimiento queda plasmado en el derecho de veto concedido a cinco países en el Consejo de Seguridad, un veto que choca con la vocación democrática de la organización, pero que fue la vía para mantener a los Estados con más poder en su interior. La posible reforma, que nunca se ha llevado a cabo, se suele enfocar en la eliminación de este derecho a veto, siempre visto como la gran necesidad y el gran obstáculo. No obstante, si se levanta la vista y se desenfoca del gran obstáculo con una ampliación de la mirada, se ven más asuntos y se descubre que existe más margen del que pensamos para lograr un cambio de la Carta.

Esta mirada amplia es la que guía el documento *A Second United Nations Charter. Modernizing the UN for a New Generation*, elaborado en el marco de un proceso iniciado por el Forum para la Gobernanza Global con motivo del 75 aniversario de las Naciones Unidas en 2020. Se trata de un borrador que recoge las aportaciones de un grupo de académicos, juristas, embajadores, antiguos funcionarios gubernamentales, también de ex jefes de Gobierno, ministros y subsecretarios generales y otros, mientras deja claro que no es el resultado de negociaciones entre Estados, sino *“una contribución a la reflexión en un momento crítico y (...) la invitación a una conversación muy necesaria con todas las partes interesadas de la comunidad mundial, incluida la sociedad civil, especialmente los jóvenes, y dentro de y entre los Gobiernos y los parlamentos”*⁴.

4 *Global Governance Forum (2023) A Second United Nations Charter. Modernizing the UN for a New Generation. Disponible en <https://globalgovernanceforum.org/second-united-nations-charter-modernizing-un-new-generation/>*

En el documento se presentan las razones de la necesidad de reformar la Carta de Naciones Unidas, que como se ha mencionado se ha quedado atrás en relación con los problemas de nuestro tiempo, y se realizan un conjunto de propuestas construidas teniendo en cuenta y continuando la larga tradición de intentos de reforma de la Carta, así como los retos y temas planteados en informes recientes, en particular en *Our Common Agenda* (2021) y *A New Agenda for Peace* (2023).

Lo que sigue es una serie de fragmentos resumidos y/o literales tomados de este documento.

A grandes rasgos, esta llamada Segunda Carta incluye tres tipos de cambios: algunas actualizaciones del legado recibido, varios avances normativos y un conjunto de cambios estructurales importantes.

Las actualizaciones incluyen la supresión de tres capítulos sobre el sistema de administración fiduciaria que han quedado obsoletos y el cambio de lenguaje, también obsoleto, un ejemplo sería la mención a "*Estados enemigos*".

En los avances normativos se sitúa la incorporación a la Carta del "*pilar que faltaba*", referido a la salud medioambiental y planetaria; la elevación del nivel de protección y avance de los derechos humanos, la ampliación y avance en la participación de las mujeres en la organización, la promoción de un mayor sentido de pertenencia y una participación más directa en las Naciones Unidas.

Los grandes cambios estructurales que propone esta llamada Segunda Carta son:

1. Un diseño general con cuatro consejos: de Seguridad, Económico y Social, de Derechos Humanos y un nuevo Consejo del Sistema Tierra. La función de cada uno de ellos sería asumir la responsabilidad de sus respectivas áreas bajo la supervisión de una Asamblea General reforzada y una nueva Asamblea Parlamentaria que se introduciría gradualmente.
2. Una Asamblea Parlamentaria como vía de representación, democratización y legitimidad, como cauce de una participación inclusiva más amplia, complementaria de la Asamblea General que seguirá representando a los Gobiernos ejecutivos sobre la base de "*un país, un voto*".
3. Un nuevo Consejo del Sistema Tierra, que se propone tenga 54 miembros y viene a cubrir un vacío frente a la necesidad de una gobernanza medioambiental urgente si se pretende resolver problemas y preservar el futuro del planeta.

4. Una Fuerza de Paz Permanente y de Desarme. La Fuerza de Paz de las Naciones Unidas de la Carta original, aunque nunca se utilizó, se mantiene y actualiza a la luz de 70 años de experiencia en el mantenimiento y establecimiento de la paz. Paralelamente al consiguiente refuerzo de los mecanismos de seguridad colectiva, la Segunda Carta prevé la preparación de un Protocolo, con el que se creará un sólido sistema de control de armamentos y desarme.
5. Un nuevo ECOSOC centrado en reducir las desigualdades y no dejar a nadie atrás. Estará dotado de los instrumentos para supervisar y controlar la aplicación de las agendas económica y social, y será reforzado para coordinar mejor el trabajo de las agencias especializadas y los órganos subsidiarios y mejorar su compromiso con las ONG, la sociedad civil y otras partes interesadas.
6. El otorgamiento de una Jurisdicción obligatoria limitada para la Corte Internacional de Justicia (CIJ), con inclusión de una función de revisión (similar a la de un tribunal constitucional) para la propia ONU.
7. Una nueva forma de seleccionar al Secretario General de las Naciones Unidas, para garantizar una mayor independencia y un mayor equilibrio entre hombres y mujeres, así como una mayor participación.

Hace mención asimismo a la necesidad de lograr una financiación adecuada del sistema, con algunas propuestas para asentar un nuevo mecanismo, identificando lo necesario y dejando pendiente para que decida la comunidad internacional cómo pagarlo.

Finalmente, es importante decir que la Segunda Carta, tal como está redactada actualmente, se presenta como un trabajo en curso al que pueden incorporarse nuevas mejoras a partir de consultas y de la participación de grupos de todo el mundo.

04 LA COALICIÓN PARA LA REFORMA DE LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

En la Conferencia de Nairobi antes mencionada, celebrada en mayo de 2024, se propuso la formación de lo que se llamaron “*coaliciones impacto*”, como vía de preparación de la Cumbre del Futuro, que tuvo lugar en septiembre de 2024 en Nueva York. Se crearon veinte de estas coaliciones como grupos autoorganizados en los que trabajan juntos sociedad civil, Estados miembros y sector privado. La Coalición para la Reforma de la Carta de las Naciones Unidas fue una de esas veinte, una coalición que decidió continuar con su empeño más allá de la cumbre.



Desde la toma en consideración de que *“el mundo se enfrenta a «un momento de peligro histórico», según el Boletín de los Científicos Atómicos, con riesgos cada vez más inminentes –desde una guerra nuclear a una emergencia planetaria; desde la pobreza persistente y el aumento de las desigualdades al crecimiento incontenible de la inteligencia artificial– que amenazan nuestra propia existencia”* piensan los organizadores de esta coalición que el marco para gestionar estas amenazas es la Carta de las Naciones Unidas, texto fundacional que rige los grandes principios de las relaciones internacionales, en particular la paz y la seguridad. Sin embargo, la actual Carta se muestra como una herramienta conceptual anticuada para los problemas a los que nos enfrentamos: véanse los fracasos para prevenir o poner fin a las guerras de Gaza, Ucrania y Sudán, un reflejo del colapso de nuestro sistema de seguridad mundial. Como escuchamos decir reiteradamente al Secretario General, la gobernanza mundial sencillamente no funciona. Y es momento de poner remedio.

Por esta inadecuación y como primer paso en la hoja de ruta de la buscada reforma, la Coalición hace un llamamiento en el que pide *“a los Estados miembros de las Naciones Unidas que invoquen el artículo 109 de la Carta de la ONU para convocar una conferencia general que revise y actualice la Carta”*⁵. Y con este fin sigue trabajando desde su página web en la que llama a continuar con el proceso y lanza una invitación general a incorporarse al movimiento.⁶

Ojalá estemos a la altura y, en la medida de nuestras posibilidades, sumemos para el avance de esta reforma.

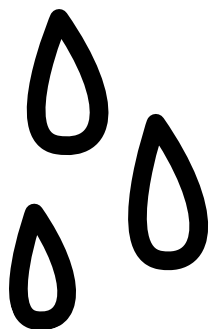
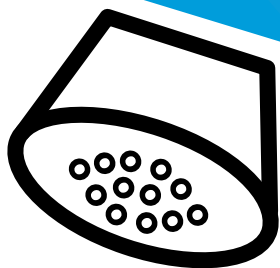
5 https://globalgovernanceforum.org/un-charter-reform-coalition/#our_call_title

6 Quienes estén interesados en unirse a este proceso pueden escribir a UNCharterReformCoalition@outlook.com



***Ante la emergencia
climática,***

más multilateralismo
y protección social



**SANTIAGO
ÁLVAREZ CANTALAPIEDRA**

Director de FUHEM Ecosocial

Director de la revista *Papeles* de relaciones ecosociales y cambio global

01 EMERGENCIA CLIMÁTICA

La comunidad científica mundial lleva décadas advirtiendo de las graves consecuencias de la actividad humana sobre los ecosistemas y el clima. En esas advertencias se suele subrayar la obligación moral de las personas que se dedican a la ciencia de *“decir las cosas tal y como son”* y señalar sin ambages la existencia de posibles amenazas catastróficas. Sobre la base de esta obligación, y a partir de las evidencias empíricas disponibles y el análisis de las tendencias en curso, el cinco de noviembre de 2019 un grupo de investigadores publicaron en la revista *BioScience*, acompañada de la firma de 11.000 científicos de todo el mundo, una declaración de emergencia climática para mantener la vida en el planeta Tierra.¹ La desestabilización global del clima, que no es más que uno de los síntomas de la grave enfermedad que padece la Tierra, comporta un nuevo escenario de riesgos y amenazas existenciales.

Ahora bien, ¿qué cabe entender por una amenaza existencial? En la definición más aceptada, Nick Bostrom se refiere al asunto como:

*“un riesgo que amenaza con la extinción prematura de la vida inteligente de origen terrestre o con la destrucción permanente y drástica de su potencial para un desarrollo futuro deseable”.*²

Sin entrar en disquisiciones sobre las diferencias entre qué cabe entender por un riesgo (una contingencia cuantificable desde un punto de vista estadístico) o una amenaza (una advertencia marcada por la incertidumbre), lo relevante es señalar cómo la pérdida de estabilidad del clima (que hemos disfrutado durante el periodo geológico conocido como Holoceno), al devenir en amenaza existencial, podría borrar nuestra especie del mapa o, al menos, modificar las circunstancias de nuestra existencia de forma tan radical que imposibilitara cualquier posibilidad de prosperidad o progreso.

Con el cambio climático los fenómenos meteorológicos extremos (sequías, inundaciones, olas de calor, tormentas, etc.) se han incrementado en frecuencia, duración, extensión e intensidad en las tres últimas décadas y, en consecuencia, también los desastres sociales vinculados con el clima. Por otro lado, el nivel del mar se está elevando y amplias zonas del litoral corren el riesgo de verse anegadas; este proceso, al igual que los eventos climáticos extremos, se ha acelerado en las últimas décadas. Pero los

1 William J. Ripple, Christopher Wolf, Thomas M Newsome, Phoebe Barnard, William R. Moomaw et al, «World Scientists’ Warning of a Climate Emergency», *BioScience*, vol. 70 num. 1, enero de 2020, pp. 8–12. <https://doi.org/10.1093/biosci/biz088>

2 Nick Bostrom, «Existential Risks», *Journal of Evolution and Technology*, vol. 9 num. 1, 2002.

impactos del calentamiento global no se reducen a los desastres generados por los fenómenos extremos o la elevación del nivel del mar. La modificación de los patrones del clima está generando también otras muchas alteraciones, como cambios en los regímenes de lluvias, en el grado de humedad de las tierras de cultivo y en los ritmos de erosión del suelo; también está incrementando el estrés hídrico de muchas zonas y provocando alteraciones en la flora y en la fauna.

Asimismo, las diferentes manifestaciones de la crisis ecológica desatan círculos infernales de retroalimentación positiva: si la pérdida de biodiversidad y el cambio climático contribuyen a poner en peligro la salud y la productividad de los suelos, a su vez la propia degradación de los suelos ayuda a acelerar el cambio climático y la hecatombe de la biodiversidad, incrementando la vulnerabilidad de millones de personas.³ En general, la desestabilización del clima está creando unas condiciones ambientales muy adversas que, al afectar a la producción de alimentos, al suministro de agua o a la salud pública, provocan crecientes situaciones de inseguridad humana por hambrunas, pandemias o desplazamientos forzados de población

Hemos entrado en la era de las consecuencias, un periodo en el que debemos convivir de manera irremediable con los resultados de la crisis climática. Algún autor ha utilizado, acertadamente, la expresión convergencia catastrófica para resaltar que los impactos de la crisis climática se combinan con los de otras crisis preexistentes ligadas a la pobreza y a la desigualdad, multiplicando y amplificando los conflictos en aquellas zonas de la geografía mundial donde se muestra más evidente esa convergencia.⁴

02 UN DETERIORO SOCIAL Y ECOLÓGICO QUE TIENE QUE VER CON EL MODO DE VIDA

En el trasfondo de estas crisis se encuentra nuestro modo de vida, con sus estructuras, instituciones, actores y juegos de poder que redefinen profundamente las relaciones sociales y de género, así como el régimen de intercambios que establece una sociedad con los ecosistemas. Es así porque propicia costumbres y comportamientos que impulsan

3 UNCCD. *Perspectiva global de la tierra, Secretaría de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, Alemania, 2017. Véase también el World Atlas of Desertification (WAD) [La versión más reciente apareció el 21 de junio del 2018 y se puede consultar y descargar en: <https://wad.jrc.ec.europa.eu/download>]*

4 Christian Parenti, *Tropic of Chaos, New York, Nation books, Nueva York, 2011* y Christian Parenti, «La convergencia catastrófica: militarismo, neoliberalismo y cambio climático», en Buxton, N. y Hayes, B. (eds.). *Cambio Climático S.A., Madrid, FUHEM Ecosocial, 2017, pp. 49-65.*



unos flujos de materia y energía en constante expansión para poder funcionar y reproducirse, condicionando el tipo de metabolismo que establece una sociedad con la naturaleza.⁵

Este modo de vida, propio de la civilización industrialista capitalista, ha provocado que el ritmo de extracción y uso de recursos no renovables (con la consiguiente destrucción de la naturaleza y generación de residuos de todo tipo) se acelerara sensiblemente a partir de la segunda mitad del siglo XX.⁶ En los últimos 50 años el aumento exponencial de la demanda de energía, tierras y agua ha alterado profundamente todos los ecosistemas planetarios

La Gran Aceleración ha conducido a que la mitad de los combustibles fósiles (así como otros muchos recursos utilizados por los seres humanos) hayan sido consumidos en los últimos cuarenta años sin garantizar su acceso universal, cronificando la pobreza de una parte de la población mundial y disparando la desigualdad global.⁷ La escala de la economía mundial se ha hecho demasiado grande para que su desarrollo sea compatible con la salud del planeta y las reglas que la gobiernan no responden siquiera a una mínima noción de justicia social.

Como consecuencia, la Gran Aceleración nos ha situado desde la década de los ochenta del siglo pasado en un escenario de extralimitación que agudizan las desigualdades y las injusticias globales. La humanidad se enfrenta a uno de los desafíos más críticos y decisivos de su historia. Ese conjunto de cambios originados por la actividad humana inciden en la estructura y el funcionamiento global del planeta⁸ y, aunque incluye el cambio climático como la más amenazante manifestación, no se reduce a él, pues incluye también la alarmante pérdida de biodiversidad (o “sexta gran extinción”), la alteración de los ciclos naturales del nitrógeno y del fósforo, el debilitamiento de la capa de ozono estratosférico, la

5 Para una aproximación a la noción de «modo de vida (capitalista)», véase Santiago Álvarez Cantalapiedra: <https://www.speak4nature.eu/glossary/modo-de-vida-capitalista/>

6 Will Steffen, Wendy Broadgate, Lisa Deutsch, Owen Gaffney y Cornelia Ludwig, «The trajectory of the Anthropocene: The Great Acceleration», *The Anthropocene Review* vol. 2 num. 1, 2015, pp. 81-98. <https://doi.org/10.1177/2053019614564785>

7 Lucas Chancel, *Desigualdades insostenibles. Por una justicia social y ecológica*, Catarata/ FUEM, 2022, Madrid. Puede consultarse también la World Inequality Data Base (libre acceso en: <https://wid.world/>)

8 Peter M. Vitousek, «Beyond global warming: ecology and global change», *Ecology*, 1994, 75(7), pp. 1861-1876; Will Steffen, Angelica Sanderson, Peter Tyson, Jill Jäger, Pamela Matson, Berrien Moore, Frank Oldfield, Katherine Richardson, H. John Schellnhuber, B. L. Turner, Robert J. Wasson (2005), *Global change and the earth system: a planet under pressure*, Springer Science & Business Media, 2005 y Carlos M. Duarte (Coord): *Cambio Global. Impacto de la Actividad Humana sobre el Sistema Tierra*. Colección Divulgación, CSIC, 2009.

acidificación del agua, la utilización mundial del agua dulce, el cambio en los usos del suelo, la contaminación química y la contaminación atmosférica por aerosoles.⁹

03 UN ESCENARIO DE RIESGOS CRECIENTES

Retomemos el asunto de las amenazas existenciales. Estas amenazas, aunque raras, siempre han existido en forma de meteoritos o supervolcanes. Además, no se trata de cosas del pasado. Pueden volver a suceder y, de hecho, lo más probable es que acontezcan de nuevo. Sin embargo, en la escala de la historia humana estos riesgos geofísicos de gran alcance tienen una probabilidad muy baja de ocurrir, por lo que en nuestro horizonte temporal se suelen considerar prácticamente despreciables. Entonces, ¿cuál es la novedad del actual escenario de riesgo en el que nos movemos? La novedad es que las amenazas a nuestra existencia no son ahora externas y ajenas a nuestra voluntad, sino que son el resultado de nuestra acciones y visiones del mundo, es decir, son el fruto de nuestro progreso tecnológico y de nuestro modo de vida.

Ahora la novedad reside en que -tomando prestado el título de un conocido comic de Dario Adanti- el meteorito somos nosotros. La era del riesgo es la otra cara de lo que se conoce como la era del Antropoceno. Un periodo que, más allá de discusiones geológicas al respecto, bien podríamos datar en el inicio de la era nuclear con el Proyecto Manhattan y la primera detonación de Trinity en Álamo Gordo. Allí se inició la carrera nuclear, seguida de las masacres de Hiroshima y Nagasaki y de numerosos incidentes posteriores que nos pusieron al borde del abismo durante la Guerra Fría. Trinity se detonó el 16 de julio de 1945 y, a partir de aquel momento, *«la humanidad tuvo la capacidad no sólo de cambiar el rumbo de la historia, sino de ponerle fin»*.¹⁰ Desde entonces el ser humano se enfrenta a la posibilidad de su autoaniquilación. Una amenaza que ha permanecido latente y que últimamente parece despertar de nuevo en el actual escenario bélico. Otra amenaza existencial autoinfligida es, como acabamos de señalar, la crisis ecosocial derivada de nuestro modo de vida capitalista, particularmente a través de la vía de la amenaza climática. Así pues, la capacidad de autoaniquilación humana no depende en la actualidad únicamente de la amenaza nuclear, depende también de un modo de vida que actúa de forma insidiosa desde nuestra cotidianidad a través de la manera en que nos comportamos cuando nos alimentamos, movemos, habitamos y ocupamos el territorio.

9 Johan Rockström, Will Steffen, Kevin Noone, Åsa Persson, F. Stuart Chapin, Eric Lambin, T.M. Lenton, et al. «Planetary Boundaries : Exploring the safe operating space for humanity», *Ecology and Society*, 4(2), 2009 y Johan Rockström, Joyeeta Gupta, Dahe Qin et al. «Safe and just Earth system boundaries», *Nature* 619, 102–111 (2023). <https://doi.org/10.1038/s41586-023-06083-8>

10 Yuval N. Harari, *Sapiens. De animales a dioses*, Debate, Barcelona, 2016, p. 277.

04 AMENAZAS GLOBALES CON VULNERABILIDADES DESIGUALES

A pesar de la urgente necesidad de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), según los estudios de Global Carbon Project las emisiones de CO2 han crecido casi un 8% desde la firma en 2015 del Acuerdo de París¹¹ Así de contundente se muestra el científico canadiense Vaclav Smil, uno de los mayores expertos en transición energética:

*«no hemos avanzado lo más mínimo en el objetivo de la descarbonización mundial absoluta (...) Como resultado, en 2023 aumentó la dependencia absoluta del carbono de origen fósil, desde la firma del Protocolo de Kioto, un 54% en todo el planeta. Además, una parte significativa del descenso de las emisiones en muchos países ricos se ha debido a su desindustrialización, a la deslocalización de algunas de sus industrias intensivas en carbono, especialmente a China».*¹²

Así pues, las emisiones globales no cesan y los escasos países que logran disminuirlas para labrarse una inmerecida reputación ecológica lo hacen porque las transfieren a otros países a través de procesos de deslocalización industrial. Nos estamos **“haciendo trampas al solitario”** y la incesante acumulación de GEI en la atmósfera está provocando que el calentamiento global sea cada vez más peligroso.

La desestabilización global del clima está socavando el bienestar de las sociedades, amenazando la integridad y la salud de las personas. Los efectos del cambio climático que se registran son cada vez más intensos: aumenta el número de fenómenos meteorológicos que provocan sequías, tormentas explosivas (vientos, lluvias torrenciales, rayos, aludes, etc.) y olas de calor con unos impactos cada vez más dramáticos. Ya casi un tercio de la población global está expuesta a olas de calor mortales y ha aumentado considerablemente la superficie terrestre mundial afectada por sequías extremas (de un 18 % en el periodo 1951-1960 a un 47 % entre 2013 y 2022), poniendo en peligro la seguridad hídrica, el saneamiento y la producción de alimentos¹³

¹¹ <https://globalcarbonbudget.org/fossil-fuel-co2-emissions-increase-again-in-2024/> (Publicado el 13 de noviembre de 2024)

¹² Vaclav Smil, 2050. Por qué un mundo sin emisiones es casi imposible, Arpa, Barcelona, 2024.

¹³ Kumar P. Tripathy, Sourav Mukherjee, Ashok K. Mishra, Michael E. Mann, A Park Williams, «Climate

Ante un evento meteorológico extremo, el riesgo depende de tres factores combinados: en primer lugar, de la peligrosidad del propio fenómeno (es decir, de su intensidad y de la probabilidad de que ocurra); en segundo lugar, de la exposición (el grado en el que las personas o bienes están a merced del fenómeno); y, finalmente, de la fortaleza o fragilidad de los elementos expuestos al evento.¹⁴

Por consiguiente, la distribución desigual de los impactos y los riesgos que se derivan del cambio climático es fruto de la conjunción de factores que vienen marcados por la desigualdad social. El hecho de que, ante las mismas amenazas, los grados de exposición y las vulnerabilidades sean distintas obliga a prestar especial atención a las diferentes condiciones sociales en que vive una población. En los llamados desastres naturales las cartas están marcadas en contra de los pobres porque su grado de exposición a una amenaza es mayor y disponen de menos recursos y capacidades para prevenir, soportar y recuperarse de los impactos (al vivir en edificaciones precarias, en suburbios situados en laderas frágiles o en tierras que quedan expuestas a inundaciones; al trabajar más expuestos a la intemperie; al disponer de menores mecanismos de predicción y alarma temprana, redes de cobertura y protección social, instrumentos de aseguramiento, etc.). Los impactos del cambio climático recaen de forma desproporcionada sobre los países pobres y las poblaciones más desfavorecidas, con la trágica paradoja de ser ellos los que menos han contribuido a la creación del problema. La desestabilización del clima se convierte, en primera instancia, en una guerra contra los pobres y, en último término, en una seria amenaza global sobre la salud y la seguridad alimentaria de todos, con efectos sociales desestabilizadores que pueden ocasionar innumerables graves conflictos y desplazamientos forzados de población.

En las Estrategias de seguridad (ya sea de la OTAN, la UE, los EEUU u otros países) el cambio climático, las pandemias o los flujos descontrolados de población comienzan a estar presentes invariablemente al lado de amenazas más tradicionales como los conflictos entre Estados, las armas de destrucción masiva, la seguridad energética, los ciberataques, el terrorismo o el crimen organizado de carácter transnacional, algunas de ellas como el factor microbiano o el factor atmosférico llegando a adquirir rango de amenazas existenciales.¹⁵

change will accelerate the high-end risk of compound drought and heatwave events». PNAS, 2023 Jul 11;120(28): e2219825120. <https://doi.org/10.1073/pnas.2219825120> .

¹⁴ Francisco Heras Hernández, «La adaptación al cambio climático desde una perspectiva ecosocial: el enfoque de la adaptación justa», *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, n° 167, FUHEM, 2024, pp. 95-107.

¹⁵ El Informe de Riesgos Globales 2023 publicado por el Foro Económico Mundial señala que las amenazas globales de índole ambiental monopolizan las preocupaciones de los encuestados. Según el estudio, estos riesgos emergentes (que así los llaman, aunque lleven cincuenta años en boca de ecologistas y científicos) podrían derivar en escenarios en los que converjan los conflictos geopolíticos

05 INCREMENTO DE TENSIONES GEOPOLÍTICAS QUE AMENAZAN LA PAZ

Las consecuencias anteriores constituyen por sí mismas importantes amenazas para la paz y la estabilidad social. Pero si hay una fuente de tensiones especialmente preocupante es la que viene asociada a la crisis energética, que representa la otra cara de la crisis climática al ser la acumulación de GEI la causante del efecto invernadero. La civilización industrial capitalista, construida sobre la base energética de los recursos fósiles, ha mostrado la existencia de límites en la disponibilidad de estos recursos (debido al agotamiento de unos stocks que se extraen de la corteza terrestre a un ritmo que no se corresponde con los largos periodos geológicos que los forman) y la presencia, aún más apremiante, de límites en la capacidad de asimilación de los residuos gaseosos que genera. Estas circunstancias están impulsando una transición energética hacia fuentes renovables sin cambiar el metabolismo social. Esta estrategia, denominada por Breno Bringel *“gatopardismo fósil”*,¹⁶ está asentada sobre formas de *“colonialismo verde”* que profundiza el expolio y la traslación de costes y riesgos al Sur global con la pretensión de mantener el modo de vida privilegiado de los países ricos.

La cuestión gira sobre la infraestructura necesaria para captar las fuentes renovables del viento y el sol y solventar el desafío del almacenamiento. Transitar hacia otra base energética y alcanzar la neutralidad climática en el año 2050 precisa una cantidad ingente de toneladas de minerales cada año. Las nuevas tecnologías necesitan nuevos materiales, y muchos de ellos son considerados críticos ante la posibilidad de que su suministro represente un cuello de botella en la implantación masiva de dichas tecnologías a un coste razonable.¹⁷ Por ese motivo, el acceso a estos recursos críticos es contemplado por las po-

por la escasez de los recursos con los desplazamientos forzados de la población y la polarización social. Se puede consultar y descargar en la página web del World Economic Forum: <https://www.weforum.org/reports/global-risks-report-2023/>

16 Breno Bringel, «Democracia energética y justicia (ecológica) global contra el gatopardismo fósil», *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, nº 167, FUHEM, 2024, pp. 81-94.

17 *Las materias primas críticas (CRM) -materiales que requieren especial atención por su relevancia económica y el alto riesgo de la interrupción de su suministro- son identificadas por la Comisión Europea e incorporadas a un listado en permanente actualización. La lista de la UE del año 2020 contiene treinta materiales frente a los catorce que contenía en el año 2011 (o los veinte de 2014 y los veintisiete de 2017). La bauxita, el litio, el titanio y el estroncio han sido incorporadas por primera vez al último listado, mientras que el helio -que sigue siendo motivo de preocupación por la concentración del suministro- se ha eliminado por haber disminuido su importancia económica. Se puede consultar el listado completo en la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Resiliencia de las materias primas fundamentales: trazando el camino hacia*

tencias mundiales como una cuestión estratégica, de manera que la transición energética deviene de manera inmediata en una cuestión geopolítica de primer orden.

Esto sitúa a las tierras raras y a los minerales críticos en el foco de atención.¹⁸ La dispersión geográfica de esos materiales favorece de momento a China, que además ocupa una posición dominante en las cadenas de extracción, producción y comercialización de esos minerales. Pero no hay que olvidar que, como buena parte de la estrategia de transición hacia las renovables depende aún de la inyección de grandes flujos de energías fósiles y descansa en tecnologías poco maduras o que aún no existen, las rivalidades geopolíticas que vemos surgir en torno a los nuevos materiales se mezclan todavía con la vieja geopolítica de la energía fósil. De ahí que las tiranteces y conflictividades pueden aparecer por uno u otro flanco.

Así pues, asistimos a una realidad cada vez más compleja en la que coexiste la nueva geopolítica asociada a la transición energética con la tradicionalmente convulsa de los combustibles fósiles.¹⁹ Son dinámicas que probablemente permanecerán juntas durante un tiempo sumando nuevas líneas de fractura tanto en el panorama internacional como en el ámbito interno. La agudización de las rivalidades interimperialistas y la proliferación de todo tipo de conflictos violentos en zonas de extracción concebidas como “*territorios de sacrificio*” configuran un panorama de destrucción ecológica y social sin precedentes.

un mayor grado de seguridad y sostenibilidad» [COM(2020) 474 final, Bruselas, 03/09/2020]:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0474&from=EN>

18 Entre los más relevantes para el avance de la transición energética y digital se encuentran los siguientes: 1) El coltán, que en realidad es el acrónimo popular de las denominadas columbita (óxido de niobio) y tantalita (óxido de tántalo), y que resulta crucial para la microelectrónica; 2) El cobalto y el litio, fundamentales para la producción de baterías; y 3) las llamadas tierras raras (que no son tierras en el sentido popular, ni raras en el sentido de escasas, y que se las denomina así porque suelen aparecer dispersas en minerales relativamente poco comunes) con aplicaciones en múltiples industrias y resultan especialmente importantes para el rendimiento de muchos motores y generadores eléctricos. Son precisamente las tierras raras las que mayor riesgo de suministro presentan para Occidente debido a que la extracción y la comercialización se encuentran controladas por China.

19 Las viejas dinámicas geopolíticas de la energía fósil desde el siglo XIX a la actualidad han sido analizadas por Helen Thompson en: *Disorder. Hard Times in the 21st Century*, Oxford University Press, 2022.

06 PROTECCIÓN SOCIAL Y MULTILATERALISMO

Construir la paz en estas circunstancias requiere instituir Estados ecosociales y fomentar múltiples vías de cooperación multilateral entre ellos.

En un plano interno, hay que fortalecer y edificar redes públicas de protección social –tanto estatales como comunitarias– que faciliten la adaptación de la población (y, en especial, de los grupos más vulnerables) al cambio climático con el propósito de reconducir la economía y la sociedad hacia un espacio seguro que cubra las necesidades sociales sin sobrepasar el techo ambiental. Eso pasa inevitablemente por repensar un Estado ecosocial capaz situar el bienestar en un «*espacio operativo seguro y justo*».²⁰ Es evidente que las políticas públicas no sitúan aún en el centro de sus preocupaciones esa nueva red de seguridad social para afrontar el nuevo escenario de riesgos climáticos y que, en consecuencia, el Estado muestra carencias de coordinación y gobernanza ante los efectos catastróficos de los eventos meteorológicos extremos y los desplazamientos forzados de las poblaciones damnificadas. Requiere además mejores regulaciones que aseguren una vivienda adecuada y otras protecciones frente a las inclemencias, así como una mayor implicación en la seguridad alimentaria y en el fortalecimiento de un sistema sanitario que responda a una visión de la salud pública mucho más amplia. En la construcción de estas redes de protección públicas debe situarse en el centro el sistema de cuidados, y como condición de posibilidad de todo ello una reforma fiscal redistributiva.

Sin embargo, en ese planteamiento a veces no se resalta con suficiente claridad que conciliar la seguridad humana con el respeto a la naturaleza parece imposible sin cambiar radicalmente nuestro “*modo de vida*”. Subyaciendo a ese modo de vida hay un determinado modo de apropiación de la naturaleza que da origen a todo tipo de extractivismos, un modo de producción animado por el productivismo y un modo de consumo caracterizado por el consumismo. Transitar desde el «*modo de vida imperante*» hacia un «*modo de vida alternativo o solidario*»²¹ significa situar los debates sobre las transiciones socioecológicas en un terreno mucho más amplio y diferente del que se encuentra en la actualidad. Con ello también adquiere nuevas connotaciones el papel que debe desempeñar el Estado en las transiciones.²²

20 Kate Raworth, *Economía rosquilla*, Paidós, Barcelona, 2018.

21 Ulrich Brand, *Crisis del modo de vida imperial y transiciones ecosociales*, FUHEM/ Catarata, Madrid, 2023.

22 Sobre los desafíos y obstáculos que comportaría esta tarea puede consultarse: Santiago Álvarez Cantalapiedra, «Algunas notas preliminares para el debate sobre el Estado ecosocial», en VVAA: *Riesgo climático, condiciones sociales y acciones de adaptación y respuesta ante eventos extremos, Dosieres ecosociales*, FUHEM, 2024, pp. 23-36 [se puede descargar en: <https://www.fuhem.es/2024/08/28/>]

En el plano internacional, el reto no es menor. Desgraciadamente estamos ante un escenario que apunta hacia un mundo multipolar con cada vez menos multilateralismo como consecuencia de la fragmentación del atlas geopolítico en grandes bloques. De un lado, la convergencia de intereses estratégicos entre potencias asiáticas está alentando el entendimiento entre China, Rusia, Irán y Corea del Norte; del otro, surge otra alianza de países en torno a dos ejes, el del Atlántico Norte con EE UU y sus socios de la OTAN y la UE, y el de Asia-Pacífico, con países como Japón, Corea del Sur, Filipinas o Australia. El auge económico de China (y sus incursiones en África y Latinoamérica) provoca inquietud en Washington dando carta de naturaleza a la actual tensión geopolítica. Esas tensiones se manifiestan ya en conflictos armados en el este de Europa (frente de Ucrania), Oriente medio (Siria, Líbano, Gaza, Irak e Irán) y África, sin olvidar el riesgo de la apertura de un tercer frente en Asia-Pacífico” (fricciones entre Filipinas y China, la cuestión taiwanesa o las tiranteces con la nuclearizada Corea del Norte).

Ante este panorama, resulta cada vez más urgente reconfigurar un nuevo multilateralismo en la política internacional que reconozca, además de la cooperación interestatal, el papel de los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil para paliar las debilidades de la Comunidad internacional. Una honesta cooperación internacional extendida sobre una amplia gama de agentes, actividades y zonas proporcionará gran resistencia ante muchas de las amenazas que afrontamos. La cooperación se ha mostrado como una de las ventajas evolutivas de nuestra especie y ahora, en las actuales circunstancias de una crisis climática de alcance global, ha llegado el momento de superar la limitada capacidad de actuar como una entidad coordinada a escala planetaria que hasta el momento hemos demostrado.

riesgo-climatico-condiciones-sociales-y-acciones-de-adaptacion-y-respuesta-ante-eventos-extremos/]



Transformar el mundo para alcanzar la paz

el rol de la Agenda 2030

FUTURO EN COMÚN



“La paz no es solamente la ausencia de guerra; mientras haya pobreza, racismo, discriminación y exclusión, difícilmente podremos alcanzar un mundo de paz”

Rigoberta Menchú Tum, Premio Nobel de la Paz

En la Nueva Agenda de Paz, el Secretario General de Naciones Unidas reitera que el alcance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible es esencial para la convivencia pacífica de las sociedades, tanto a nivel estatal como internacional. Y lo hace destacándolo no sólo por su valor intrínseco, sino también porque el desarrollo sostenible es, en última instancia, la única forma de abordar de manera integral los factores interrelacionados y multidimensionales de la violencia y la inseguridad. Hay una interrelación profunda entre paz y desarrollo sostenible que nos obliga a situar la Agenda 2030 en el centro de la acción política de la comunidad internacional y sus Estados, constituyéndose como la guía que marque el futuro de la sociedad que queremos construir.

01 CONFLICTOS Y VIOLENCIA EN EL MUNDO DE HOY

El balance mundial en 2024 es muy desalentador: a menos de seis años para el 2030, abordamos ingentes desafíos planetarios, poco tiempo e insuficientes compromisos y recursos para abordarlos. Tan solo un 17% de las metas de la Agenda 2030 están bien encaminadas y ninguno de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) se cumplirá de aquí al 2030 si no hay un giro de timón para avanzar hacia la senda marcada en esta agenda global.

Ante esta realidad en Futuro en Común hemos elaborado el #El INconFORME, un informe que reúne análisis y propuestas para el cambio consensuadas por más de 50 plataformas y organizaciones de la sociedad civil de diferentes sectores: medioambiente, feminismos, infancia, migraciones, paz, acción social, acción sindical, cooperación y justicia global; en un ejercicio de reflexión, diálogo y entendimiento. En este informe se analizan las crisis solapadas y entrelazadas que enfrentamos (ambiental, social, económica y democrática), proponiendo medidas urgentes para acelerar el cambio de modelo.

En el análisis se parte de la certeza de que, en nuestras sociedades, existe una lógica violenta común a muchos procesos de destrucción. Esta lógica sustenta un auge del militarismo a nivel global que en los últimos años se ha desatado con un aumento generalizado del gasto en armamento nunca visto desde la guerra fría. En el año 2023 el gasto mundial militar ascendió a 2,44 billones de dólares, mientras que se estima que la brecha de financiación

para alcanzar el cumplimiento de la Agenda 2030 es de 4 billones de dólares anuales.

Esto tiene como correlato el hecho de que, en la actualidad, asistimos a la mayor cantidad de conflictos bélicos activos desde la Segunda Guerra Mundial, con un aumento muy significativo de víctimas civiles. Los más de 40.000 asesinatos en Gaza, casi la mitad niñas y niños, o los casi 10 millones de personas desplazadas internas como consecuencia del conflicto en Sudán son dos de los ejemplos más extremos vigentes en la actualidad. A ellos hay que sumar los cientos de conflictos menos mediáticos, algunos de ellos denominados de baja intensidad, que incluso pueden estar soterrados, pero que generan terribles impactos sobre las poblaciones civiles, principalmente sobre las más vulnerables.

En el Estado español, según datos del Centro Delàs de Estudios para la Paz, en 2023, el gasto militar real superó los 27.000 millones de euros. Esta cifra incluye no solo el presupuesto asignado al Ministerio de Defensa, sino también partidas vinculadas a otras carteras que también tienen destino militar, lo que equivale a un gasto diario de 75 millones de euros. Este dato nos sitúa por encima del 2% del PIB, lo que contradice la retórica del esfuerzo insuficiente que llega desde algunos de los socios de la Alianza Atlántica que, lamentablemente y pese a la realidad de las cifras, seguirán presionando en este sentido. Y así, miles de millones de euros se destinarán a gasto militar en vez de a sentar las bases de una sociedad que avance hacia el tipo de seguridad humana que nos propone Naciones Unidas, basada en la cobertura de las necesidades básicas, los derechos humanos, el cuidado del medioambiente, el respeto a las libertades y la ausencia de miedo.

La misma lógica violenta en la que se basa el militarismo y las guerras, es la que alimenta la violencia contra las mujeres, la infancia y los cuerpos vulnerabilizados en nuestras sociedades. En España, entre 2003, año en el que se empiezan a recoger datos, y el momento de cierre de este artículo, 1.284 mujeres han sido asesinadas por violencia de género según la Delegación del Gobierno especializada en este asunto. Los datos a nivel mundial de ONU Mujeres muestran que en 2022 “unas 48.800 mujeres y niñas murieron a manos de sus parejas u otros familiares en todo el mundo” y se calcula que “736 millones de mujeres —casi una de cada tres— han sido víctimas de violencia física o sexual por parte de su pareja”.

La violencia tiene otras muchas formas y también crece con los discursos de odio, se ensancha con la deshumanización de quien es percibido como diferente, a menudo porque es integrante de alguna comunidad en situación de vulnerabilidad, y gana potencia a través de todo tipo de bulos y desinformación. La generación de miedo e inseguridad favorece la aprobación de medidas que estrechan espacios cívicos, criminalizan la protesta y van cercenando la democracia para garantizar una supuesta seguridad. El auge de la extrema derecha en todo el mundo está llenando el espacio público de estos discursos, generando miedo y sensación de inseguridad. Todo esto está suponiendo ya recortes y retrocesos en las políticas que priorizan la paz, los derechos humanos, la igualdad o la conservación del medio ambiente.

La difusión de esta rabia por lo distinto se refleja en nuestro país en un aumento de la violencia directa en forma de delitos de odio. Según el Ministerio del Interior, la cifra total registrada a lo largo de 2023 asciende a 2.268 hechos, lo que supone un aumento del 21,35% en relación con 2022 en una tendencia creciente a lo largo de los años. En 2022, las personas que más odio recibieron fueron las percibidas distintas por su nacionalidad (43,5 %) y por su orientación sexual e identidad de género (24,83 %). Hay además otros colectivos que son especial foco de esta violencia como las 37.000 personas in hogar (de las cuales más de la mitad ha sufrido delitos de odio alguna vez) o los menores migrantes no acompañados. En este sentido, Naciones Unidas indica que *“el discurso de odio promueve la violencia y la intolerancia. (...) El discurso de odio —también en Internet— se ha convertido en una de las formas más habituales de extender una retórica divisoria a escala mundial, poniendo en peligro la paz en todo el mundo”*.

Como plataforma defensora del papel de la ciudadanía como agente de cambio y transformación social, no podemos dejar de alertar de la reducción del espacio cívico, la criminalización de la protesta y la persecución del activismo que recorre el planeta. Una cuestión que nos parece especialmente preocupante dada la tendencia creciente a nivel mundial de aprobación de medidas en este sentido, que no son más que formas de cercenar la democracia con la excusa de garantizar una supuesta seguridad. En esta línea, Civicus alerta de un declive del espacio cívico muy preocupante en 118 países de los 198 que analiza. Es decir, el 71% de la población mundial vive sin poder ejercer plenamente y con libertad sus derechos de asociación, expresión o reunión pacífica.

En el Estado español, ha aumentado la criminalización de la protesta y la reducción del espacio cívico. Aunque se han introducido algunas modificaciones a la llamada Ley Mordaza, estas resultan claramente insuficientes para revertir esta tendencia, lo que pone en riesgo la calidad democrática del país.

Especialmente preocupante es también la persecución del activismo que, en el peor de los casos, se traduce en el asesinato y desaparición de las personas que lo practican. Como muestra Global Witness, este hecho es más relevante en el caso de las y los activistas medioambientales. En 2023 esta organización pudo documentar 196 casos de personas defensoras asesinadas por ejercer su derecho a proteger sus tierras y el medioambiente, aunque es probable que el número real de casos sea mayor. Con esta cifra, el total de asesinatos cometidos en todo el mundo desde que Global Witness comenzó a informar de ellos en 2012 asciende a más de 2.000.

02 PROPUESTAS PARA LUCHAR CONTRA LAS VIOLENCIAS EN (Y DESDE) ESPAÑA, CON LA MIRADA PUESTA EN LA AGENDA 2030

Con el convencimiento, como decíamos más arriba, de que la Agenda 2030 debe ser la brújula desde la que abordar el desarrollo sostenible en general y la paz y la no-violencia en particular, en Futuro en Común realizamos una serie de propuestas que nos deben permitir llevar a cabo las transformaciones que nos aseguren avanzar hacia un modelo centrado en las personas y el planeta, sin dejar a nadie atrás. Para ello, en #El INconFORME se plantean siete grandes ejes de transformación, conectados entre sí y que, activados de manera sinérgica, coherente y simultánea, servirán para guiarnos hacia ese nuevo modelo y para avanzar en el cumplimiento de la Agenda 2030.

Dentro de esos ejes, destacamos, en materia de paz y no violencia, cuatro de ellos: *“una sociedad libre de discriminación y violencia”, “una sociedad feminista”, “una democracia sólida” y “un país activo en el cambio global”*. Dentro de estos ejes se incluyen una batería de políticas palanca que resultan imprescindibles para abordar las causas subyacentes de la violencia y la inseguridad y el gran reto de dismantelar los sistemas de guerra y la violencia estructural que continúan oprimiendo a la mayoría de la población mundial. Entre esas políticas palanca destacamos las siguientes:

Fomentar una educación transformadora para la igualdad y la justicia global: Es fundamental construir un modelo educativo integral, inclusivo y transformador, cuyo principal objetivo sea formar una ciudadanía consciente de sus derechos y sus deberes, personas conocedoras del mundo en el que viven y sus complejidades y que son capaces de construir una sociedad global, responsable y comprometida con la transformación de la realidad local y global, basada en el respeto a los derechos humanos, la convivencia pacífica, la empatía, la equidad y la sostenibilidad del planeta. Para ello hay que incorporar en la agenda educativa, de manera sistemática, contenidos de aprendizaje sobre feminismo, construcción de sociedades basadas en el respeto de la diversidad de orientación sexual, origen racial y libres de violencias, justicia climática, justicia global, economía social y solidaria, finanzas éticas y consumo responsable, tal y como indica la meta 4.7 de la Agenda 2030. Esta educación debe ir más allá de las personas en edad escolar y alcanzar al resto de la sociedad a través de instrumentos del ámbito no formal e informal. Es especialmente relevante llegar al personal de las Administraciones públicas como pueden ser juezas y jueces, cuerpos de seguridad, personal sanitario,...

¹ Futuro en Común (2024) El INconFORME. Disponible en futuroencomun.net/wp-content/uploads/2024/04/el-inconforme-fec.pdf

Acabar con las violencias machistas: Es preciso implementar adecuadamente, y con los recursos necesarios, la normativa actualmente vigente en el Estado español. Es imprescindible incrementar la inversión en prevención, a través de una educación transformadora que ataje de raíz la legitimidad social y la naturalización de las violencias. Además debe reforzarse la protección de mujeres en situación de violencia y garantizar procesos judiciales con personal especializado que aseguren la reparación y la no repetición.

Acometer las reformas legales necesarias para garantizar una ampliación del espacio cívico seguro para la protesta y la participación ciudadana diversa y pacífica. En concreto sería necesario revertir la reducción del espacio cívico que supuso la reforma del Código Penal de 2015.

Generar mecanismos institucionalizados y sistemáticos para la participación de la sociedad civil: Esta debe integrarse en la elaboración y ejecución de las políticas públicas, permitiendo que la ciudadanía pueda participar en la toma de decisiones de aquellas cuestiones que más le afectan. Estos principios cobran mayor relevancia cuando se trata de personas habitualmente poco representadas en las instituciones y procesos gubernamentales y que en la mayoría de las ocasiones se encuentran en situación y/o riesgo de exclusión social.

Construir una gobernanza de la inteligencia artificial que garantice derechos y libertades fundamentales y que prohíba los sistemas que puedan cercenarlos. Entre ellos destacan su uso en sistemas de combate, la identificación biométrica remota en el espacio público, los sistemas para realizar perfiles o evaluaciones de riesgo con el fin de predecir delitos, los sistemas de evaluación y perfilado en el contexto de la migración, el reconocimiento de emociones y el uso de inteligencia artificial que pueda manipular a personas en contextos de vulnerabilidad. Ya estamos viendo como el “uso de inteligencia artificial (AI) contra objetivos en Gaza por parte del Ejército israelí se ha cobrado un “precio sin precedentes” en la vida de civiles y en el daño a las viviendas y servicios.”² En este sentido nos hacemos eco de la campaña para detener los robots asesinos³ y la necesidad urgente de contar con un tratado vinculante para prohibir estas armas autónomas letales.

2 “Expertos en derechos humanos condenan el papel de la AI en la destrucción causada por el Ejército israelí”, Noticias ONU, 15 de abril de 2024. Disponible en <https://news.un.org/es/story/2024/04/1529021>

3 Capítulo Bogotá (2 de octubre de 2024): “Campaña para detener los robots asesinos” en WorldBeyondWar.org. Disponible en <https://worldbeyondwar.org/campana-para-detener-los-robots-asesinos/>

Reducir el presupuesto militar del Gobierno de España, estableciendo metas intermedias, como lograr que este represente menos del 1% del PIB para 2027.

Avanzar hacia una política de desarrollo sostenible global: El Estado español debe tener entre sus prioridades de toda la acción exterior la de contribuir a avanzar hacia un mundo más sostenible, pacífico y justo, que amortigüe simultáneamente las crisis climática, alimentaria, económica, bélica, de género o de desigualdades. En materia de promoción de la paz y de desescalada bélica, debe comprometerse nítidamente con el concepto de seguridad humana que promueve Naciones Unidas frente a las tendencias basadas en la securitización. Debe abogar por un avance hacia la desmilitarización, reduciendo el gasto militar y redirigiendo los recursos para financiar las transiciones ecológica, democrática, económica y social. Bajo el objetivo de defensa de la paz, debe promover de forma activa la resolución pacífica de los conflictos en curso y ayudar a evitar nuevas guerras a través del esfuerzo político, social y diplomático, con especial hincapié en la defensa de los derechos humanos, las convenciones internacionales que los recogen y el derecho internacional. Estas medidas deben ir acompañadas de otras en materia de justicia en las relaciones comerciales internacionales, fomento de la diligencia debida del sector empresarial, defensa de los derechos de las personas migrantes y solicitantes de asilo, justicia fiscal global y compromiso con la cooperación internacional

03 UN NUEVO MULTILATERALISMO QUE ASEGURE LA PAZ MUNDIAL

Una agenda que pretenda resolver los problemas de un mundo interconectado e interdependiente sólo puede garantizarse con la recuperación del multilateralismo y mecanismos de gobernanza global capaces de hacer frente a los retos del mundo actual.

En un contexto donde actores no estatales, especialmente del sector privado, han ganado protagonismo en la toma de decisiones globales, el sistema multilateral se ha debilitado. Esto se debe, en parte, a su incapacidad para adaptarse a los cambios de la realidad internacional y, en parte, a la falta de voluntad de las potencias globales para utilizar los espacios de concertación internacional. En su lugar, recurren a mecanismos informales y excluyentes de coordinación, como el G-20.

Es por ello que debe avanzarse en la propuesta del nuevo multilateralismo que propone el Secretario General de Naciones Unidas en su Nueva Agenda de Paz⁴. Este nuevo multilate-

4 Naciones Unidas (julio de 2023): Nueva Agenda de Paz. Disponible en <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-new-agenda-for-peace-es.pdf>

ralismo debe asumir que la realidad internacional ha cambiado profundamente desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Los centros de poder se han reconfigurado y han surgido nuevas amenazas globales que, debido a la interdependencia de sus causas y consecuencias, requieren una respuesta conjunta y coordinada. Como se recoge en este documento, “este nuevo multilateralismo exige que miremos más allá de nuestros estrechos intereses de seguridad. La paz que vislumbramos solo puede perseguirse junto con el desarrollo sostenible y los derechos humanos”. Un multilateralismo plural, que incorpore a los agentes no estatales (como la sociedad civil organizada, los Gobiernos locales y regionales, las universidades...) en un diálogo constructivo, democrático y co-responsable.

En el Pacto para el Futuro se apunta hacia una transformación de la gobernanza global. Sin embargo, obvia elementos clave y hay mucha indefinición sobre su concreción ya que no se especifica cómo ni cuándo se llevará a cabo esta reforma o qué forma concreta tomará.

04 LA AGENDA 2030 ES EL CAMINO

En un contexto global de crecientes tensiones geopolíticas y sociales, conflictos por el control de los recursos y con impactos cada vez más evidentes de la crisis climática, la paz se presenta como una prioridad, tanto para la sociedad civil como para organismos supranacionales como Naciones Unidas. Desde ambos lugares, coincidimos en la necesidad de avanzar hacia un futuro en paz que incluya la justicia social y la sostenibilidad ambiental. Porque alcanzar sociedades pacíficas requiere principalmente que se erradiquen las raíces estructurales que los generan y alimentan.

Necesitamos, por tanto, políticas que reduzcan la desigualdad y combatan la pobreza como una vía fundamental para prevenir las diversas formas de violencia que sufre buena parte de la humanidad. La desigualdad extrema y la exclusión social no solo impactan en la cohesión social, son también catalizadores de tensiones y resentimientos que, eventualmente, pueden desencadenar en conflictos violentos. Sin una redistribución justa y equitativa de recursos, y políticas de mitigación y adaptación a la crisis climática, los esfuerzos por la paz no perdurarán en el tiempo. Del mismo modo, sin justicia social, los esfuerzos diplomáticos y cualquier intervención a favor de la paz solo supondrán soluciones temporales.

En este escenario, la Agenda 2030 se presenta como la guía imprescindible para avanzar en este sentido. Sin embargo, alcanzar sus objetivos requiere movilizar los recursos necesarios y contar con una voluntad política firme tanto a nivel estatal como internacional. Al mismo tiempo, es fundamental que la sociedad civil asuma un rol activo de fiscalización, presión y propuesta para acelerar el ritmo de los cambios necesarios. En Futuro en Común estamos en ello, buscando promover un desarrollo respetuoso con las personas y el planeta, cimentado en la paz y la convivencia. Este es el gran desafío de nuestro tiempo y todas las partes, especialmente los Gobiernos de todo el mundo, deben estar a la altura de este reto. Nos va el futuro en ello.

La violencia política de género y su influencia en la participación política de las mujeres en Ecuador

desafíos históricos y
progresos legislativos
para garantizarla

**GABRIELA
MOREIRA AGUIRRE**

Titular de Cátedra de Unesco de Cultura y Educación para la Paz
Universidad Técnica Particular de Loja

01 INTRODUCCIÓN

Ecuador en la región de América Latina y el Caribe es uno de los países que ha logrado durante su historia avances importantes en relación a la participación de las mujeres en la política. En 1924 se otorgó el derecho al voto femenino, por lo cual este año se cumple un siglo de este logro histórico para el Ecuador. La mayor representante de este avance fue Matilde Hidalgo Navarro, quien venció los prejuicios y convencionalismos de la época y se impuso como la primera mujer en América Latina y el Caribe en ejercer su derecho al voto, evento que sin lugar a duda marcó un hito significativo para otros países de la región y el mundo.

Sin embargo, en la actualidad los retos todavía siguen siendo muchos, más aún cuando en el año 2025, de conformidad con el Código de la Democracia, se prevé completar la paridad absoluta en los procesos de elección de dignidades por la democracia directa. Esto se une al hecho de que todavía subsisten grandes brechas para alcanzar una democracia plenamente paritaria, lo cual se ve reflejado en la escasa participación efectiva de las mujeres en espacios de decisiones, y esto genera formas recurrentes de violencia contra las mujeres. Adicionalmente, en el país se registran índices y datos importantes en relación a diferentes formas de violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes. Diversas iniciativas gubernamentales, de la sociedad civil y de organizaciones internacionales van dando pasos importantes hacia una mayor participación política de las mujeres, que sin lugar a duda tendrán un impacto y beneficio para las mujeres en el Ecuador, además de contribuir al fortalecimiento del sistema democrático del país y a la consolidación de un país libre de violencia.

02 SITUACIÓN DE LAS MUJERES EN EL ECUADOR

Naciones Unidas (1993)¹ ha definido la violencia de género como *“todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, inclusive las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública o privada”*.

De acuerdo con los datos presentados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) la violencia contra la mujer en los países latinoamericanos, y en especial

¹ Naciones Unidas (1994), (1993c), Resoluciones y decisiones aprobadas por la Asamblea General en la primera parte de su cuadragésimo séptimo período de sesiones (15 de septiembre- 23 de diciembre de 1992) (GA/8470), Nueva York, Departamento de Información Pública, Servicio de Noticias

en países en vías de desarrollo, es considerablemente alta y preocupante. En tal sentido, la necesidad perenne de luchar para la erradicación de la violencia contra las niñas y mujeres en el mundo y, sobre todo, en los sectores más vulnerables, se ha convertido en agenda de prioridad de los Estados. Datos de la misma institución, en 2023, señalan que al menos 3.897 mujeres fueron víctimas de femicidio o feminicidio en 27 países y territorios de América Latina y el Caribe. Esto representa al menos 11 muertes violentas de mujeres por razón de género cada día en la región, según los últimos datos informados por organismos oficiales al Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG) de CEPAL.

Según las investigaciones realizadas, la violencia de género es un fenómeno que afecta a mujeres de todo el mundo y de todo estrato social y cultural. Las violencias que sufren las mujeres y niñas son estructurales y sistemáticas, debido a que se encuentran naturalizadas e incorporadas en todas las relaciones y esferas de convivencia social e institucional. Tales violencias se manifiestan en lo cotidiano y se legitiman mediante prácticas culturales (comportamientos, actitudes y normas), asumidas y aceptadas socialmente, que las perpetúan (ONU, 2019).

En el caso del Ecuador la situación es igual alarmante. Según los datos del Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos del Ecuador INEC (2019) la persona que perpetúa la violencia de género es principalmente la pareja o expareja de la víctima. Las mujeres que han vivido algún tipo de violencia de género en Ecuador sobrepasan el 50% según datos publicados por el INEC en la Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres (2019)^{2, 3}.

Los resultados de esta encuesta reflejan el elevado índice de violencia que han sufrido las mujeres, en los diferentes ámbitos. Tales datos, además de evidenciar las situaciones de arraigada discriminación y desigualdad en las que se desenvuelve la mujer ecuatoriana, se articulan plenamente con aquellos contextos de mayor conflictividad de la violencia que refleja la sociedad, en cuanto a los elevados índices de femicidios.

En Ecuador seis de cada diez mujeres han vivido algún tipo de violencia. La violencia física, psicológica, sexual, patrimonial y muchas otras formas de opresión reflejan la situación crítica que atraviesa el país con respecto a la seguridad de su ciudadanía. Sin embargo, las cifras más alarmantes se refieren a la violencia sexual y femicidios, pues una de cada cuatro mujeres ha sido violentada sexualmente y cada tres días muere alguna mujer por

2 Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2019). Encuesta nacional sobre relaciones familiares y violencia de género contra las mujeres. Recuperado de: https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/webinec/Estadisticas_Sociales/Violencia_de_genero_2019/Boletin_Tecnico_ENVIGMU.pdf

3 Observatorio sobre Violencia Basada en Género hacia las Mujeres/Consejo Nacional Consultivo por una vida libre de Violencia de Género (2019), Segunda Encuesta Nacional de Prevalencia sobre Violencia Basada en Género y Generaciones, Montevideo.

un hecho violento en el Ecuador. La Alianza Feminista para el Mapeo de los Femicidios en Ecuador registró 214 femicidios entre el 1 de enero y el 15 de noviembre de 2024. Algunos datos importantes se desprenden:

1. 107 femicidios cometidos en entornos íntimos, familiares o sexuales.
2. 14 transfemicidios.
3. 88 femicidios relacionados con sistemas criminales.
4. 5 mujeres desaparecidas en años anteriores, cuyos cuerpos sin vida fueron hallados este año.

Es decir en Ecuador desde 2014 al menos 1.920 mujeres, adolescentes y niñas han sido asesinadas violentamente en Ecuador a causa de la violencia machista. (AF, 2024)⁴

03 AVANCES LEGISLATIVOS EN EL ECUADOR HACIA UN MARCO JURÍDICO TRANSFORMADOR PARA GARANTIZAR UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA CONTRA MUJERES

Ley 103 de violencia a la mujer y la familia

En 1994 se crearon en el Ecuador las Comisarías de la Mujer y la Familia, que constituyeron un medio de atención y denuncia a víctimas de violencia contra la mujer, especialmente la ejercida en el ámbito familiar. En 1995 se expide la Ley 103 de violencia a la mujer y la familia, instrumento jurídico que se destacó por dar herramientas inmediatas de tratamiento de la violencia por primera vez en el Ecuador, visibilizando una realidad hasta entonces normalizada. En el 2014 con la reforma al Código Orgánico Integral Penal (2014) se elimina la ley 103 pero se tipifica por primera vez como delito la violencia contra la mujer o miembro del núcleo familiar.

Por otro lado, el Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ) en su Art. 10 determina la competencia y jurisdicción de jueces y juezas de violencia contra la mujer y la familia

⁴ Alianza Feminista para el Mapeo de los Femicidios en Ecuador (2024) Recuperado de internet: <http://www.fundacionaldea.org/noticias-aldea/tag/mapa+de+femicidios>

para “conocer los hechos y actos de violencia y las contravenciones de policía cuando se trate de los casos previstos en la ley contra la violencia a la mujer y la familia”. En la actualidad estas unidades judiciales de violencia contra la mujer y la familia se encuentran en la mayoría de juzgados del país y a través de un sistema ágil de gestión buscan apoyar a la víctima en el proceso de denuncia, sentencia y seguimiento sobre sus casos. Las unidades judiciales están compuestas por un equipo multidisciplinario que brinda apoyo a la víctima.

Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

En enero del 2018 el proyecto de Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres⁵ fue aprobado por la Asamblea Nacional. Constituye el resultado de un debate social y político sobre la necesidad de atender esta problemática en el país y asimismo de un sostenido trabajo de organizaciones de mujeres de la sociedad civil.

La Ley crea un Sistema Nacional Integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres (niñas, adolescentes, jóvenes, adultas y adultas mayores). El sistema está conformado por 16 instituciones, entre ellas varios Ministerios (como Salud, Educación, Inclusión Económica y Social), Consejos Nacionales para la igualdad, Ecu 911, Fiscalía, Consejo de la Judicatura y Gobiernos Autónomos descentralizados. Todas estas instituciones, según la ley, tienen atribuciones para articular acciones tendientes a la correcta implementación de la ley con el fin de garantizar los derechos de mujeres y niñas. De conformidad con el art. 10 de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (2018) se tipifican siete tipos de violencia:

- a) *Violencia física*
- b) *Violencia psicológica*
- c) *Violencia sexual*
- d) *Violencia económica y patrimonial*
- e) *Violencia simbólica*
- f) *Violencia política (se analizará posteriormente)*
- g) *Violencia gineco-obstétrica*

⁵ Asamblea Nacional del Ecuador (2018). *Ley Orgánica Integral Penal para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las mujeres.*

Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Para el 2015 se implementa la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ODS⁶), adoptada formalmente en la Cumbre de las Naciones Unidas, donde los Estados miembros de las Naciones Unidas aprobaron y se comprometieron a implementar una agenda de desarrollo innovadora, basada en 17 objetivos y 169 metas que reconocen la centralidad de la igualdad de género, los derechos y el empoderamiento de las mujeres en el desarrollo sostenible⁷, a la vez que afirman que cada país dispone de diferentes enfoques, visiones de futuro, modelos e instrumentos para alcanzar el desarrollo sostenible (CEPAL, 2017).

El Ecuador asumió compromisos importantes en materia de igualdad de género con el ODS 5 (“Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”). Este objetivo se interrelaciona con otros: educación de calidad (ODS 4), trabajo decente (ODS 8) y reducción de desigualdades (ODS 10).

Pacto para el futuro y la Nueva Agenda para la Paz

Son declaraciones promovidas por las Naciones Unidas. Ambos documentos constituyen marcos estratégicos que intentan abordar algunos de los desafíos actuales que más preocupan a la comunidad internacional, como conflictos armados, crisis climáticas, desigualdades sociales y las continuas amenazas y desafíos que sufren las democracias y sus efectos en la gobernabilidad de los países. Los dos señalan y reconocen a las mujeres como fundamentales para la construcción y sostenimiento de la paz en el mundo y destacan la necesidad de abordar desigualdades culturales y estructurales para garantizar que las mujeres puedan ser protagonistas, en igualdad de condiciones, de los cambios que se necesitan para avanzar hacia la construcción de sociedades pacíficas.

Tanto la Agenda 2030 como el Pacto para el futuro⁸ y la Nueva Agenda para la Paz se ven enfrentados a retos importantes para su plena implementación. A pesar de los esfuerzos legislativos descritos anteriormente, el país sufre una grave violencia contra mujeres, incluidos femicidios.

6 ONU. (2021). *Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una guía para las empresas*. Naciones Unidas.

7 Smith, A. (2023). *Global Sustainability and Corporate Responsibility. A Legal Perspective*. Oxford University Press

8 Naciones Unidas. (2024). *Pacto del Futuro: Un marco para la acción global*. En https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sotf-pact_for_the_future_adopted.pdf

Algunos retos:

Superar brechas laborales y económicas: Este factor continúa generando desigualdades en términos de empleo formal, brechas salariales y reconocimiento del trabajo del cuidado. Según los datos de tasa de desempleo femenino se sitúa en un preocupante 5,9 % reflejando un aumento significativo de 1.7 puntos porcentuales desde agosto del 2023 (INEC, 2024) (Primicias, 2024)⁹.

Participación de las mujeres rurales e indígenas: Este grupo de mujeres enfrenta históricamente obstáculos para acceder a servicios básicos como educación y salud y tiene mayores impedimentos para la participación política, lo que sigue generando condiciones de desigualdad.

Roles y estereotipos culturales: Persisten prácticas, normas, comportamientos y valores que refuerzan patrones machistas, lo cual dificulta avances hacia una igualdad

03 LOS ESTUDIOS DE PAZ Y LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

Johan Galtung¹⁰, uno de los más famosos investigadores para la paz y uno de sus impulsores, aportó a la comunidad científica algunos conceptos clave para analizar la paz y la violencia. Para el autor, se debe tener una concepción y perspectiva más amplia de la paz y violencia porque son estas dimensiones las que nos permiten un mayor entendimiento de estos dos conceptos

Galtung señalaba que la violencia está presente cuando los seres humanos se ven influidos de tal manera que la realización de sus funciones somáticas y mentales está por debajo de su realización potencial. Es decir, cuando no se cumplen las necesidades básicas siempre existe conflicto en la sociedad (Galtung, 1985).

⁹ Primicias (2024) Las mujeres son las más afectadas por la falta de trabajo en Ecuador, a agosto de 2024 Recuperado de internet <https://www.primicias.ec/economia/trabajo-desempleo-empleo-mujeres-ecuador-79591/>

¹⁰ Galtung, Johan (1995) Violencia, paz e investigación sobre la paz, en Investigaciones teóricas. Sociedad y cultura contemporáneas, Madrid: Tecnos.

Desde su perspectiva y su triángulo de la violencia, la violencia contra las mujeres no se limitaría a la sola agresión física y/o verbal (violencia directa), sino que también abarcaría las desigualdades estructurales y sistémicas (violencia estructural) así como las normas y valores reforzados culturalmente (violencia cultural), que perpetúan situaciones de discriminación de género y son condicionantes para el recrudecimiento de la violencia directa. Por tanto, para el autor las tres violencias están interconectadas y entrelazadas. Cuanto más reforzadas están en la sociedad las actitudes de normalización de violencia y cuanto mayor es la imposibilidad del Estado de garantizar las necesidades básicas de los seres humanos mayor es la incidencia de la violencia directa (Moreira, 2019)¹¹.

04 UN MARCO JURÍDICO TRANSFORMADOR PARA LA PARIDAD DE GÉNERO

Como se señaló al inicio de este artículo, en el año 1924 Matilde Hidalgo de Navarro fue la primera mujer en el Ecuador en ejercer su derecho al voto, venciendo convencionalismos, prejuicios y la cultura machista de la época. Es decir, el Ecuador fue el primer país en América Latina en incorporar el voto femenino¹² en su Constitución, lo cual fue validado en la Asamblea Constituyente de 1929, consagrando el derecho histórico de las mujeres alfabetizadas a votar. Este logro fue el impulso para la implementación de forma progresiva del sufragio femenino en otros países de América Latina: Brasil (1932), Uruguay (1932) y Argentina (1947) entre otros. (Espinosa, 2004). Algunos hitos importantes:

1933: Participación en elecciones nacionales:

Las mujeres ejercieron su derecho al voto de manera masiva (un derecho condicionado a saber escribir y leer).

1979: Ampliación del sufragio universal

La Constitución de 1979 eliminó restricciones relacionadas al analfabetismo de las mujeres para ejercer su derecho al sufragio. Esto, sin lugar a dudas, constituyó un avance importante y fortaleció la igualdad electoral, permitiendo ampliar la participación política de las mujeres.

¹¹ Moreira, G (2018) *Guía Didáctica Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos*. Universidad Técnica particular de Loja. Ecuador

¹² Hurtado, C. (2010). *Historia del voto femenino en Ecuador y América Latina*. Quito: Casa de la Cultura Ecuatoriana.

1997: Ley de Cuotas

Se incluyó un mínimo de 30% de mujeres en listas de candidatura de los partidos políticos. Actualmente se incrementó al 50%. Si bien es un avance importante, las cuotas no son necesariamente efectivas y no aseguran que las mujeres reciban más votos, porque los votantes podrían tener un “sesgo de demanda”, es decir, una preferencia hacia los candidatos masculinos (Romo-Leroux, Borja & Villegas, 2021¹³).

2008 Asamblea Constituyente de Montecristi

Declaró la paridad de género como principio obligatorio de la conformación de listas electorales y cargos públicos.

2018 Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres

Como ya se abordó anteriormente, establece que el acceso a las mujeres debe darse en condiciones de igualdad y en espacios libres de violencia. Se tipifica la violencia política contra las mujeres.

2019 Reformas Código de la Democracia

Se establecen reformas a través de acciones para alcanzar la paridad de género en la política. Esto incluye la obligación para el año 2025 de que las listas electorales estén encabezadas por mujeres y especialmente que los binomios presidenciales sean paritarios.

Todos estos avances han sido impulsados y monitoreados por organizaciones y colectivos de la sociedad civil y organismos internacionales como ONU Mujeres, con el objetivo de promover una transformación efectiva y real en los sistemas electorales del país. Estas medidas intentan lograr que las mujeres puedan contribuir a la generación de la política pública de una forma más igualitaria e inclusiva y sobre todo que exista una mayor presencia de mujeres en espacios de toma de decisiones.

Estas reformas destacan la tipificación de la violencia política basada en género, definiéndolo como una situación que limita el ejercicio de una democracia plena.

¹³ Romo-Leroux, R., Borja, A. & Villegas, M. (2021). “Reformas al Código de la Democracia: las cuotas de género y la participación política de la mujer en Ecuador en busca de la igualdad de género y erradicación de la violencia contra la mujer”. *Revista Ruptura Asociación Escuela de Derecho PUCE*. Edición 2021, p (125-148)

Violencia política basada en género

A pesar de los avances legislativos para lograr la participación política de las mujeres en plenitud, las mismas se enfrenta a retos importantes en el ámbito político que deben ser abordados: la violencia política de género (que limita la plena participación de las mujeres y el acceso a los espacios de poder) y la infrarrepresentación en cargos directivos y de liderazgo político.

De conformidad con el artículo 10, f) de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, la violencia política es aquella violencia cometida por una persona o grupo de personas, directa o indirectamente, en contra de las mujeres que sean candidatas, militantes, electas, designadas o que ejerzan cargos públicos, defensoras de derechos humanos, feministas, lideresas políticas o sociales, o en contra de su familia. Esta violencia se orienta a acortar, suspender, impedir o restringir su accionar o el ejercicio de su cargo, o para inducirla u obligarla a que efectúe en contra de su voluntad una acción o incurra en una omisión, en el cumplimiento de sus funciones, incluida la falta de acceso a bienes públicos u otros recursos para el adecuado cumplimiento de sus funciones (LOIPEVM 2019).

La Declaración sobre la Violencia y el Acoso políticos contra las Mujeres del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI) (2015¹⁴) define la violencia y el acoso político contra las mujeres como “cualquier acción, conducta u omisión entre otros, basada en su género, de forma individual o grupal, que tenga por objeto o por resultado menoscabar, anular, impedir, obstaculizar o restringir sus derechos políticos, conculcar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y el derecho a participar en los asuntos políticos y públicos en condiciones de igualdad con los hombres”.

El Consejo Nacional Electoral (CNE), en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y ONU Mujeres, presentó en el año 2023 el estudio Índice de Paridad Política de Ecuador (IPP) y el Estudio de Participación Política de Mujeres Pertenecientes a Pueblos y Nacionalidades Indígenas, Afroecuatorianas y Montubias. Estos estudios ofrecen un análisis detallado sobre los logros y desafíos de la democracia en Ecuador desde una perspectiva de género e interculturalidad, destacando mecanismos de violencia política de género y diversas formas de discriminación (ONU Mujeres, 2023). El índice reveló que el país obtuvo una puntuación de 59 sobre 100 en el respeto de este derecho, evidenciando la brecha significativa para lograr alcanzar la participación política paritaria de las mujeres en el sistema democrático.

14 Declaración sobre la violencia y el acoso políticos contra las mujeres. Mecanismo de seguimiento para la Convención Belém do Pará (Mesecvi), aprobada el 15 de octubre de 2015. Lima: Organización de las Naciones Unidas. <https://bit.ly/3uKjxMY>

En la línea de este tema, un estudio elaborado por el equipo de Cátedra UNESCO de Cultura y Educación para la Paz de la Universidad Técnica Particular de Loja (Ecuador) en el año 2024 (*Violencia digital: ¿La política es solo para hombres? Análisis de los discursos de odio por violencia de género en la red social X en contra de las excandidatas de elecciones presidenciales Ecuador – 2023*¹⁵) refleja los tipos de discursos en contra de ocho candidatas presidenciales y vicepresidenciales en las elecciones de Ecuador en 2023, a través de un análisis de datos en la red social X: se analizan perfiles, comentarios, tuits y retuits. El estudio describe los discursos de odio que intentan denigrar o agredir a personas y colectivos, expresando desprecio y violencia injustificada. En el caso de la política, estos discursos buscan deslegitimar la imagen de los personajes políticos, a través de información falsa, desprestigio, insultos, etc.

Las mujeres que son candidatas a un puesto político son víctimas de discursos de odio, violencia sexual, acoso, sexualización, violación de la intimidad, difusión no consentida de información, entre otras. Son atacadas por motivos ajenos a su experiencia política, título universitario, ideología política o proyectos, en comparación a candidatos de género masculino, quienes en la mayoría de los casos no sufren de este tipo de agresiones por razón de ser hombres (Peñarreta, Mier, 2024). Las mujeres enfrentan obstáculos adicionales como estereotipos de género y expectativas culturales que limitan su participación. La violencia se presenta de distintas formas como *“calumnia, desprestigio, invisibilización, denigración, ofensas y misoginia, siendo el desprestigio la forma de violencia política más común”* (Barrera y Cárdenas, 2018, p. 41¹⁶).

En el estudio de la Cátedra UNESCO de Cultura y Educación para la Paz, citado anteriormente, se refleja que las palabras más frecuentes en los discursos de odio en X hacia excandidatas fueron *“loca, psicópata, mojigata, bonita, glosada, amo, enferma, bruja, mentirosa, fea, hermosa, odiadora, vaga, zorra, adefesiosa, aniñada, calladita, exaltar, prostituta, títere”*. Como se puede observar, las palabras expresan menosprecio de capacidades y asignación de roles de género y muestran la poca credibilidad que se atribuye tradicionalmente a las mujeres en el ejercicio del poder. Estos datos revelan una realidad preocupante, pues observamos como estas acciones no solo desacreditan a las mujeres¹⁷, sino que también buscan disuadirlas de participar, consolidando un entorno hostil que limita la diversidad y la equidad en la política.

15 Peñarreta, P., Mier-Sanmartín, C. (2024). *Violencia digital: ¿La política es solo para hombres? Análisis de los discursos de odio por violencia de género en la red social X en contra de las excandidatas de elecciones presidenciales Ecuador – 2023*. Tirant Lo Blanch.

16 Barrera, D. Cárdenas, G. (2018) *Violencia política hacia las mujeres en el nivel municipal del contexto electoral de 2018* (pg. 31-58). Géneros. http://bvirtual.ucol.mx/descargables/224_generos_29_articulo_2.pdf

17 Gallardo, B. Enguiz, S. (2019) *Pseudopolítica: el discurso político en las redes sociales*. Universidad de Valencia. Creative Commons 3.0. Disponible en: https://roderic.uv.es/bitstream/handle/10550/66756/2016.GALLARDO- ENGUIX_PSEUDOPOLITICA.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Reproducción de desigualdades en los partidos políticos

Los partidos políticos, como estructura de poder, también juegan un rol muy importante y determinante ante la falta de voluntad política y medidas para hacer efectiva la plena igualdad de género en el espacio político.

Uno de los obstáculos que tienen que superar las mujeres como candidatas, representantes de partidos políticos o activistas políticas es el modelo de política dominado por los hombres que socava las contribuciones de las mujeres y su participación, por falta de recursos financieros, por falta de educación formal o política, por falta de experiencia política, por violencia desde dentro y fuera del partido y por el reto de la doble carga y distribución desproporcionada del trabajo doméstico (Red de Conocimientos Electorales, 2024)¹⁸. En el Ecuador la polarización política y la carencia de estructuras de los partidos políticos adicionalmente limitan el ejercicio de la democracia por cuanto mantienen estructuras de poder y machistas que consolidan y reproducen esta desigualdad en el ejercicio del poder de las mujeres.

A manera de conclusión:

La participación plena de las mujeres en la política ecuatoriana se ve afectada de manera general por la presencia de algunas formas de violencia. En especial, la violencia política de género constituye una barrera persistente.

A pesar de los avances legislativos, como la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, el fenómeno de la violencia está enraizado en profundas estructuras culturales y patriarcales que reproducen y perpetúan desigualdades, exclusión y sobre todo limitan el acceso de las mujeres a espacios de decisión y poder. Aun cuando la norma avanza, si estas reformas no van acompañadas de un cambio sistemático para transformar nuestros valores, actitudes, normas culturales y estereotipos de género no podremos experimentar un verdadero cambio en la sociedad.

18 Red de Conocimientos Electorales, (2024) Género y Elecciones. Recuperado de internet en: <https://aceproject.org/ace-es/topics/ge/ge1/obstaculos-para-la-participacion-efectiva-de-las>

Muchas mujeres pueden llegar a desistir de participar en la vida política por el temor de la posible exposición pública y ataque que conlleva esta decisión. Esto afecta su representación pero también empobrece los procesos democráticos porque se excluye la perspectiva de las mujeres en la construcción de políticas públicas equitativas e inclusivas. La violencia política de género perpetúa un ciclo de exclusión que refuerza las estructuras patriarcales y obstaculiza el avance hacia una democracia verdaderamente paritaria.

El Ecuador, sin lugar a duda, ha dado pasos importantes para garantizar la participación de las mujeres. Sin embargo, esto exige adicionalmente un compromiso integral del conjunto de la sociedad para poder alcanzar una democracia paritaria y una paz sostenible. El reto está muy vinculado a que se logre garantizar la seguridad y el acceso a las mujeres a los espacios de poder y a que se valore el liderazgo orientado a la transformación social. Desde los enfoques del Pacto para el Futuro y la Nueva Agenda para la Paz, la equidad de género no es solo un derecho fundamental, sino además una condición indispensable para una sociedad pacífica, inclusiva y democrática.

La participación de la juventud

como mecanismo para
construir procesos de paz



**PABLO
MORENTE ACALE**

Investigador predoctoral de la Universidad de Extremadura

Ex vocal del Consejo de la Juventud de España

01 UNA MIRADA CIEGA SOBRE LA JUVENTUD

Cualquier persona que investigue sobre este asunto concreto, el de la construcción de paz desde la perspectiva juvenil, llegará muy pronto a la conclusión de que no es fácil rastrear literatura especializada sobre el tema o reportes específicos sobre este colectivo. Mientras que, sí existe probada literatura entorno a la cuestión de los procesos de creación de paz y existen estudios específicos sobre colectivos vulnerados durante procesos de violencia o conflicto, existe muy poca evidencia sobre el colectivo joven¹ como protagonista propio del cambio o como catalizador de soluciones de paz.

Es por ello por lo que hablamos de una mirada ciega en esta introducción, pues no es cierto que no existan jóvenes generando, participando, involucrados, simplemente es que no se les ha dado la oportunidad de ser escuchados o de dar relevancia a sus propias acciones. Si observamos las distintas investigaciones, la juventud (asociada a la etapa infantil) es vista como un sujeto pasivo dentro de los daños que ocasionan los diferentes conflictos en la sociedad civil, pero no es percibida como un sujeto activo, capaz de fortalecer los procesos de paz. Incluso cuando se analizan terribles genocidios como el de Sierra Leona, donde la población joven fue la franja de edad más afectada por el conflicto (debido a la edad media del país), su participación en la construcción de paz posterior es asumida como una política pública para la juventud y no desarrollada por la juventud (Bellows, 2009)². Es por ello que quien invisibiliza esta realidad es el investigador, o en su caso los Gobiernos y ONG que se acercan a este ámbito desde una mirada ciega, inventariando solo los daños a un colectivo que proteger únicamente a través de medidas asistenciales, sin incluir políticas públicas que visibilicen aquellas actividades ya iniciadas por el propio colectivo joven.

En este breve artículo procuraremos abordar a través de casos concretos una necesaria mirada viva sobre la radical diferencia que supone la participación activa de la juventud en la construcción de paz. Siempre pondremos el foco en la juventud como actor protagonista del cambio. Además, en este artículo se hablará de diferentes formas de participación desde la idea de que hablar de participación juvenil es hablar de participación política³.

¹ En este artículo cuando hablemos de juventud utilizaremos diferentes patrones de edad. Según Naciones Unidas (S/RES/2419 (2018)), juventud incluye a personas de entre 18 y 29 años, si bien es cierto que en los procesos concretos de construcción de paz resulta imposible determinar la edad de los participantes. Utilizaremos una horquilla aproximada que abarque jóvenes de entre 14 y 29 años.

² Bellows, J., & Miguel, E. (2009). "War and local collective action in Sierra Leone". *Journal of public Economics*, 93(11-12), 1144-1157.

³ Almond y Verba (1970) cuando describen las formas de participación hablan de formas pacíficas o violentas, convencionales o no convencionales pero dentro de contextos democráticos. Observamos que la participación que hacen colectivos juveniles en procesos de paz se desarrolla en la mayoría de casos en lugares con ausencia total o parcial de democracia, con lo cual los costes personales de participar son mucho más elevados.

02 LA PARTICIPACIÓN JUVENIL EN EL MARCO DE NACIONES UNIDAS.

La obra de Naciones Unidas en torno a los procesos de construcción de paz es amplia y extensa. Incluso si acotamos el ámbito de estudio a un conflicto concreto o a un periodo histórico preestablecido sería imposible determinar y abordar el desarrollo normativo de Naciones Unidas, así como la ejecución directa de las misiones de construcción de paz de dicha organización. A ello hay que añadirle la suma de colectivos que Naciones Unidas entiende que no son únicamente colectivos que proteger, sino que por su propia idiosincrasia y protagonismo en la comunidad son un activo en la construcción de la paz⁴. En este artículo queremos tener presente cuando hablamos de juventud y paz, que son conceptos abstractos tanto por su delimitación material como conceptual, ¿a qué procesos de paz nos referimos exactamente?, ¿cómo interviene la juventud en los mismos? Dentro de los modelos clásicos de construcción de la paz podríamos decir que las tres nociones de “*peacekeeping*”, “*peacebuilding*” y “*peacemaking*” (Fisher, 1993)⁵ están relacionadas con la gestión y resolución de conflictos, pero tienen enfoques y objetivos diferentes: *peacemaking* implica solucionar un conflicto a corto plazo; *peacekeeping* alude a mantener la paz alcanzada y *peacebuilding* hace referencia a construir la paz a largo plazo, rehabilitar sistemas políticos, educativos... Naciones Unidas ha incluido precisamente a la sociedad civil y a colectivos específicos como la juventud en el macro de la construcción de paz (*peacebuilding*)⁶ dejando las otras fórmulas para agentes gubernamentales, misiones de paz o intervención armada. Sin embargo, se puede apreciar una evolución del papel protagonista de la juventud en los diferentes escenarios que plantea el Consejo de Seguridad a través de sus sucesivas resoluciones.

En 2015, la Resolución 2250/2015⁷ del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobaba y promulgaba el reconocimiento a la participación en los procesos de paz. Instaba a los Estados miembros a escuchar e incluir a las personas jóvenes en los procesos de resolución de conflictos, dotar de relevancia al Enviado Especial para la Juventud y mejorar la coordinación de los poderes públicos y de las organizaciones no gubernamentales en el papel prioritario de las personas jóvenes. Cabe indicar que a lo largo del todo el texto, la Resolución 2250 comunica de forma explícita que se refiere a participación política y

4 La Resolución 1325 de Naciones Unidas sobre Mujeres, Paz y Seguridad S/RES/1325 (2000) expresamente reconoce el papel de las mujeres en la prevención, gestión y solución de conflictos.

5 Fisher, R. J. (1993). “The potential for peacebuilding forging a bridge from peacekeeping to peacemaking”. *Peace & change*, 18(3), 247-266.

6 Paffenholz, T. (2015). “Civil society and peacebuilding”. *Development Dialogue*, 63(3), 108-118.

7 Consejo de Seguridad, Resolución 2250 (2015), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7573ª sesión, celebrada el 9 de diciembre de 2015, S/RES/2250 (2015), 18 Marzo 2016.

democrática de la juventud, para ello utiliza formas como *“promover”* y *“fomentar (...) el espíritu emprendedor y la participación política constructiva de los jóvenes”*.

Atendiendo al texto íntegro de esta Resolución 2250, puede comprobarse que surge con vocación de introducir a la juventud como un agente clave en la superación de conflictos⁸, por lo que los jóvenes pueden contribuir al proceso de paz una vez superado el conflicto o como elemento preventivo. De esta forma se exhorta a los Gobiernos a que *“faciliten un entorno inclusivo y propicio en el que los jóvenes, incluidos los de distintos orígenes, sean reconocidos y reciban el apoyo apropiado para llevar a cabo actividades de prevención de la violencia y promoción de la cohesión social”*.

Un segundo objetivo de esta Resolución pone el foco no tanto en la juventud como actor de paz sino como posible sujeto de radicalización. En un contexto internacional marcado por los ataques terroristas⁹ el texto de la Resolución 2250 reconoce *“el aumento de la radicalización conducente a la violencia y el extremismo violento, especialmente entre los jóvenes”* y destaca la importancia de hacer frente a las condiciones y los factores que llevan al aumento de la radicalización que lleva a la violencia y el extremismo violento entre los jóvenes, que pueden desembocar en terrorismo.

Posteriormente la Resolución S/RES/2419 (2018)¹⁰ reconduce la definición anterior. Vuelve a insistir en la necesidad de incluir a la juventud en los procesos de paz, sin embargo, cambia el enfoque sobre *“la radicalización de la juventud”* promoviendo y reconociendo *“el papel de los jóvenes en la promoción de una cultura de paz, tolerancia y diálogo entre culturas y religiones que tiene por objeto desalentar su participación en actos de violencia, terrorismo, xenofobia”*. Es decir, la Resolución 2419 de 2018 lo que propone es no poner el foco en los jóvenes como posibles sujetos de radicalización, si no otorgar importancia precisamente a la participación juvenil democrática y pacífica como revulsivo de tales conductas. Concretamente, esta resolución refuerza mucho más la idea de la

8 *La propia Resolución 2250/2015 nace de un compromiso por la participación efectiva. De esta forma entiende participación como “la representación inclusiva de los jóvenes en todos los niveles de adopción de decisiones de las instituciones y los mecanismos locales, nacionales, regionales e internacionales de prevención y solución de conflictos, incluidas las instituciones y los mecanismos de lucha contra el extremismo violento, que puede desembocar en terrorismo, y, según proceda, que consideren la posibilidad de establecer mecanismos integrados para que los jóvenes puedan participar de manera significativa en los procesos de paz y solución de controversias”. (S/RES/2250, parr 1).*

9 *En el momento en el que se aprueba la Resolución 2250, se produce una oleada de atentados yihadistas a nivel global. Francia sufre el 7 de enero de 2015 el atentado contra la revista Charlie Hébdó, y el 13 de noviembre se producía también en París un atentando masivo.*

10 *Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 8277a sesión, celebrada el 6 de junio de 2018.*

juventud en la consolidación de paz tras el conflicto, (peacekeeping)¹¹. Dicha resolución, además, establece un mandato imperativo de dos años para que el Secretario General presente un informe ejecutivo tanto de la aplicación de la Resolución 2250 como de la presente resolución. Es decir, que el Consejo de Seguridad busca generar una nueva senda, concreta y realizable, y no una mera declaración de intenciones.

En 2020, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprueba otra resolución sobre juventud, S/RES/2535 (2020) que incorpora dos realidades más en torno a la participación de la juventud. En concreto reconoce la realidad virtual como un canal más de la participación juvenil, especialmente en *“la rendición de cuentas y la transparencia en la adopción de decisiones, incluso en contextos afectados por conflictos”*. Sin embargo, advierte de la brecha digital para acceder a estos espacios, así como del peligro de la desinformación y la radicalización online, en concreto: *“Los medios sociales pueden servir para difundir desinformación e ideologías terroristas y para amenazar y atacar a los jóvenes activistas”*. Añade, además, la relevancia de la inclusión de la juventud en emergencias, citando expresamente el papel de la juventud durante la crisis sanitaria de COVID-19. Y finalmente reconoce la figura del Enviado Especial de Naciones Unidas para la Juventud, un cargo relevante para poder alcanzar los objetivos comprometidos en las anteriores resoluciones. A lo largo de la lectura continuada de las tres resoluciones de 2015, 2018 y 2020, puede observarse que el Consejo de Seguridad busca crear elementos más sólidos de cumplimiento para hacer efectiva esa participación juvenil, a través de informes, de recomendaciones a los Estados, del reconocimiento del papel de las organizaciones juveniles o de crear figuras institucionales que sirvan de garante.

03 LA REFLEXIÓN A LA QUE PODEMOS LLEGAR SOBRE LA PROGRESIVA EVOLUCIÓN DEL PAPEL OTORGADO POR NACIONES UNIDAS A LA JUVENTUD

Las diferentes resoluciones vistas otorgan a la juventud un papel en los tres tipos de creación de paz. Mientras que la resolución de 2015 desarrolla el protagonismo de la juventud en la construcción de paz (peacebuilding), la resolución de 2018 se centra en el papel de la juventud por mantener la paz (peacekeeping) y la resolución de 2020 finalmente engloba un articulado más próximo a *“hacer”* la paz o incluso prevenirla (peacemaking).

¹¹ *“La participación de los jóvenes en los procesos de paz, incluidos los procesos de desarme, desmovilización y reintegración y los programas interrelacionados, como el de reducción de la violencia comunitaria” (párrafo 20)*

Han pasado casi 10 años de la Resolución 2250 sobre Juventud y Procesos de Paz. Naciones Unidas ha aprobado recientemente su Nueva Agenda para la Paz en julio de 2023. En ella, aparece la juventud como colectivo de forma transversal en los principales bloques de cambio que plantea la Agenda, como la acción contra el cambio climático, o el desmantelamiento de las estructuras patriarcales de poder. Y además cuenta con un bloque de acción propio con el título *“Garantizar que los jóvenes puedan opinar sobre su futuro”*. La palabra *“jóvenes”* aparece en el texto en repetidas ocasiones en las cuestiones relevantes ya mencionadas, pero el enfoque de la participación en la construcción de paz no deja de ser difuso. La Agenda vuelve a insistir en las consignas reiteradas por las resoluciones anteriores, haciendo mención a la necesidad de canalizar la participación de la juventud, tanto en el campo no formal como formal (representación en cargos y participación electoral), sin embargo esa mención no se traduce en medidas efectivas. Solo al final del texto vemos una propuesta algo más concreta al mencionar que *“la agenda sobre la juventud, la paz y la seguridad debe institucionalizarse y financiarse”*, algo que aún está por concretar y ver cómo se desarrolla en el futuro.

04 LA PARTICIPACIÓN DE LA JUVENTUD EN LUGARES EN CONFLICTO

Una vez analizado el marco dogmático de Naciones Unidas, lo que cabría preguntarse es si realmente es una construcción teórica o una salvaguarda práctica para la juventud. Dentro de la escasa literatura en torno a la juventud como agente de cambio en la paz podemos destacar autores (Asli Ozcelik, 2021¹²; Ebenezer-Abiola, 2023¹³) que sí han desarrollado formulas avanzadas de análisis de la participación juvenil desde un prisma de sujetos activos.

La Universidad de Glasgow (2021), en su informe Youth-led peace: The role of youth in peace processes¹⁴, defiende que la juventud que participa en un proceso de paz (dentro del concepto de peacebuilding) es capaz de superar de forma más eficaz las consecuencias de un conflicto y al mismo tiempo repercutir de forma significativa en su entorno más inmediato, extendiendo fórmulas pacíficas de convivencia. Este estudio demuestra que incluso en aquellos lugares donde el conflicto ha sido más violento siempre ha existido

12 Ozcelik, A., Nesterova, Y., Young, G., & Maxwell, A. (2021). “Youth-led peace: The role of youth in peace processes”. Project Report. University of Glasgow, Glasgow. Disponible en: <http://eprints.gla.ac.uk/242178>.

13 Ebenezer-Abiola, R. (2023). Marco de Construcción de Paz Centrado en la Juventud.

14 Disponible en https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3853760

juventud organizada promoviendo formas pacíficas de convivencia. Algunos ejemplos son en Sudán del Sur con la propuesta que hace Anataban, que es un colectivo de artistas jóvenes que utiliza el poder del arte para concienciar y promover debates públicos sobre temas clave para la construcción de la paz local, como la rendición de cuentas del Gobierno y la reparación de las injusticias sociales. Anataban utiliza las redes sociales para difundir sus principales reivindicaciones. La Organización de Desarrollo Juvenil y Voluntariado de Somalilandia (SOYDAVO, por sus siglas en inglés) tienen como objetivo reunir a miembros de clanes enfrentados en Somalia para que debatan en pequeños grupos y adopten la perspectiva del clan rival. Muchos de los jóvenes involucrados en este proyecto no pueden vivir en sus aldeas de origen por temor a represalias. Otro claro ejemplo surge tras el genocidio en Ruanda, (proceso de peacemaking), donde un grupo de estudiantes, funda una organización denominada Never Again Rwanda (Ruanda, Nunca Más, NAR) que ha creado espacios seguros para jóvenes a través de grupos cerrados de 20 a 30 personas, donde han compartido sus experiencias traumáticas y recibido el apoyo necesario, como psicoterapia. NAR suple la ausencia de una plataforma para expresar opiniones sobre las barreras a la seguridad, inclusión y participación que había limitado la implicación de los jóvenes en la toma de decisiones. Incluso en Afganistán, antes de la llegada de los talibanes al poder, se consiguió conformar un consejo de juventud, “*Jirga*”, donde las 34 provincias del país estaban representadas por jóvenes que buscaban asesorar a organismos gubernamentales en necesidades básicas de la juventud así como en restablecer la paz.

Estos ejemplos nos muestran que incluso en aquellos lugares donde la participación cuenta con grandes resistencias, especialmente de los poderes locales, que hacen muy difícil establecer procesos de arriba a abajo de peacemaking, existen pequeños espacios de resistencia donde la juventud se organiza. En todos los ejemplos anteriores las iniciativas surgieron por el impulso de colectivos jóvenes sin apoyo gubernamental (salvo el ejemplo de Afganistán). La conclusión que podemos alcanzar es que para que sucedan casos como los anteriores al menos debe existir la posibilidad de que la juventud se asocie y coopere de forma organizada. Ningún proceso de paz se puede desarrollar por jóvenes de manera individual o con obstáculos legales o violentos para canalizar su participación de forma colectiva.

Finalmente podríamos mencionar como organizaciones regionales de juventud la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) o el Foro Europeo de la Juventud (European Youth Forum). Ambos organismos cuentan con programas específicos de juventud centrados en procesos de peacemaking y defienden programas centrados en la participación de la sociedad civil en espacios gubernamentales, la defensa de activistas juveniles, el derecho a la protesta o la lucha contra la violencia en redes sociales.¹⁵

¹⁵ Ver Policy paper (European Youth Forum) sobre juventud, paz y seguridad. <https://www.youthforum.org/policy-library/policy-paper-youth-peace-security>.

05 LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ DESDE FOROS Y ESPACIOS GUBERNAMENTALES

Si anteriormente veíamos ejemplos de participación juvenil no institucionalizada, en este apartado vamos a observar fórmulas de participación juvenil institucionalizada en el desarrollo de propuestas de paz.

En primer lugar, cabría preguntarse qué foros tiene habilitados Naciones Unidas para la juventud y a qué nivel llegan a escucharse las demandas de la juventud. Si rastreamos los canales habituales que implican a personas jóvenes de Naciones Unidas, el ECOSOC (Consejo Económico y Social) cuenta con 54 miembros designados por la Asamblea General para un periodo de 3 años y cuenta con diferentes organizaciones no gubernamentales adheridas con carácter consultivo entre las que se encuentra organizaciones de juventud¹⁶. El ECOSOC suele organizar un foro de juventud anualmente. En las conclusiones del último foro (abril de 2024), se hace una mención expresa a la construcción de paz. En la agenda¹⁷ y los contenidos de esos días podemos ver varias ponencias previstas sobre paz, en concreto entorno a la educación para la paz y el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) número 4 con la siguiente descripción del formato: *“Los debates en las salas de reunión se centraron en cómo los jóvenes, los profesores, las familias, los responsables políticos y los líderes comunitarios pueden aprovechar sus conocimientos, habilidades y competencias para promover la paz y la consolidación de la paz y el peacebuilding”*¹⁸. En las propias conclusiones del foro se nos da pistas de cuáles son los eventos de máxima participación de la juventud a lo largo del año: el Y20 en agosto en Brasil, la Cumbre por el Futuro de la Asamblea General de septiembre 2024 y la COP29 de Bakú de noviembre de 2024.

Continuando con la serie cronológica, debemos avanzar por tanto hacia el Y20. Este foro de participación de juventud se encuentra dentro de los grupos de afinidad del G20 donde se reúnen los 20 líderes de los Estados con mayor peso económico mundial. El G20 tiene diferentes grupos de asesoramiento y uno es de juventud (Youth20). Una de las principales denuncias que se hace en este foro es que los Estados mandan a funcionarios jóvenes o miembros de los gabinetes en vez de apostar por delegaciones

16 Según datos de 2021, 5.593 ONGs disfrutaban de un estatus consultivo activo con el ECOSOC.

17 United Nations. (n.d.). ECOSOC Youth Forum 2024 | Economic and Social Council. United Nations. <https://ecosoc.un.org/en/what-we-do/ecosoc-youth-forum/about-youth-forum/ecosoc-youth-forum-2024>

18 <https://www.unesco.org/sdg4education2030/en/articles/meaningful-youth-engagement-2024-ecosoc-youth-forum-path-towards-summit-future> (traducción propia).

que realmente sean representativas de la juventud¹⁹. A diferencia de los procesos de representación de Naciones Unidas, el Y20 es un foro independiente de Naciones Unidas, no regulado por el derecho internacional. El objetivo del Y20 es realizar mesas de negociación en base a los temas que elige la presidencia, que corresponde al país anfitrión, y finalizar con un *“Comunicado”* (comunicado) que se envía a los Jefes de los Estados del G20. Si observamos el Comunicado de India Y20 2023, uno de los paquetes de negociación se denominó *“peacebuilding y reconciliación”*. Entre las propuestas que hace este grupo de jóvenes (uno por cada Estado miembro del G20) encontramos: declarar la construcción de paz como un proceso integral; fomentar la participación juvenil en roles de liderazgo global e implementar la Resolución 2250 de la ONU y establecer un Grupo Asesor Juvenil en Paz y Seguridad; asegurar procesos liderados por mujeres en la prevención de conflictos, negociaciones de paz y reconstrucción postconflicto; aumentar la educación en contextos de crisis; reafirmar el desarme nuclear universal; desarrollar una inteligencia artificial inclusiva, o promover la relación entre desarrollo personal y paz como enfoques holísticos que fomenten la autoconciencia, el bienestar emocional y mental.

Como vemos, las propuestas que hicieron los delegados jóvenes en el foro del Y20 son avanzadas e innovadoras, como incluir el desarrollo personal y la salud mental en los procesos de paz o proponer un grupo asesor juvenil de paz y seguridad, además de solicitar la implementación efectiva de la Resolución 2250. El problema es que la estructura del G20 como foro de cooperación económica internacional tiene un funcionamiento laxo y no normativizado donde imperan las relaciones internacionales y de poder entre Estados: aunque la sociedad civil y la juventud participan a través de demandas, no existen canales reales de aplicación. Depende de qué Gobierno ocupe la presidencia se tienen más o menos presente los documentos presentados por estos grupos de afinidad.

La siguiente gran cita de la juventud organizada fue la Cumbre del Futuro, celebrada en Nueva York en septiembre de 2024. Durante el desarrollo de esta cumbre fueron invitados a participar jóvenes de todo el planeta y el 20 de septiembre tuvo lugar un evento paralelo en el que intervino Felipe Paullier, el primer secretario general adjunto de la ONU para Asuntos de la Juventud, que describió la Cumbre *“como una oportunidad única para remodelar el sistema multilateral y situar a los jóvenes en el centro de este”*²⁰. Como principales ámbitos de trabajo destacan el Pacto Mundial Digital y una Declaración sobre las Generaciones Futuras. Sin embargo en una encuesta realizada durante el plenario, antes de la intervención del secretario general de la ONU, António Guterres, los jóvenes

19 España, que participa como invitado permanente en la cumbre del G20, acude de forma ininterrumpida al Y20 a través de una delegación propuesta por el Consejo de la Juventud de España.

20 <https://news.un.org/es/story/2024/09/1532996>

manifestaban que su participación era más bien simbólica²¹. Esto muestra claramente el descontento dentro de los procesos de toma de decisión de Naciones Unidas. ¿Qué está fallando? Existen tres resoluciones específicas sobre la participación en procesos de paz, existe un comisionado específico de juventud y un secretario general adjunto de la ONU para asuntos de juventud y, sin embargo, vemos una creciente percepción de la juventud de que su participación en dichos procesos es puramente simbólica.

Finalmente la última gran cita de la juventud es en la COP29, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que está desarrollándose mientras se escriben estas líneas. La estructura participativa que vamos a analizar a continuación quizás se acerque más al modelo óptimo de empoderamiento juvenil. La Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (UNFCCC) es un espacio institucional y reglado por el derecho internacional donde los actores que intervienen son las partes firmantes de la Convención, es decir, los Estados. Sin embargo la sociedad civil participa en las COPs de cambio climático través de “*constituencias*”, que son estructuras paraguas de la sociedad civil y que cuentan con un estatuto específico que les permite intervenir en las sesiones plenarias, así como mantener reuniones bilaterales con los Estados. De esta forma tendríamos la constituency de “*ENGO*” para ONGS, “*TUNGO*” para sindicatos y, desde 2009, YOUNGO para ONGS de juventud²². De esta forma la juventud tiene canalizada su participación, cuenta con estatuto oficial y puede incidir en la redacción de documentos oficiales o introducir sus demandas incidiendo directamente en la posición de determinados Estados²³. Algunas de las prioridades de YOUNGO en materia de paz son la justicia intergeneracional, la transición justa o la reducción de la violencia contra defensores climáticos²⁴.

21 <https://news.un.org/es/story/2024/09/1532996>

22 *En 2009, la secretaria de la CMNUCC amplió el estatus de circunscripción a las ONG juveniles admitidas. La visión de YOUNGO es empoderar a los niños y jóvenes para que tomen medidas y trabaja para mejorar sus habilidades y capacidades para impulsar las acciones y políticas climáticas necesarias y ambiciosas en todos los niveles hacia un futuro climático habitable y justo. Los representantes de YOUNGO hacen declaraciones oficiales, brindan aportes técnicos y políticos a las negociaciones, interactúan con los tomadores de decisiones en las conferencias de la ONU sobre cambio climático y promueven la participación de los jóvenes en proyectos de cambio climático a nivel local y nacional.*

23 *Esto tiene sentido teniendo presente que la juventud es un colectivo especialmente interpelado por el cambio climático y que ha protagonizado las principales movilizaciones sociales en los últimos años. Véase el auge de movimientos como “Fridays for Future” nacidos a partir de 2019.*

24 <https://youngoclimate.org/about-us/>

06 REFLEXIONES FINALES: OTROS ESPACIOS POR CONQUISTAR

Algunas de las conclusiones finales a las que podemos llegar son las siguientes. En primer lugar que existe una gran disparidad de fórmulas de participación juvenil y creación de la paz. Naciones Unidas ha creado un marco amplio donde caben desde la prevención hasta la intervención directa de los colectivos juveniles en los procesos de paz. Además la juventud está demostrando y demandando que la “paz” no es solo una bandera blanca que izar en territorios en conflicto, sino que existen otros espacios, como son la propia seguridad personal, los retos socio-económicos, el cambio climático, la salud mental o la violencia online donde el trabajo por la paz es más necesario que nunca, Esta generación joven conoce estos retos como propios y se va a enfrentar a ellos en un campo de batalla aún desconocido.

Cuando observamos la participación directa, a nivel local o regional, en lugares en conflicto o post conflicto, la juventud se organiza en procesos de peacemaking o peacekeeping mientras que en el Norte global o en países con ausencia de conflicto directo las organizaciones juveniles trabajan la paz como proyecto a largo plazo (peacebuilding), a través de programas educativos, de participación política, consolidación de la democracia...

En las sucesivas resoluciones del Consejo de Seguridad se solicita al Secretario General que dé cumplimiento efectivo a lo acordado, a través de figuras específicas como enviados especiales o de mecanismos de participación. Sin embargo vemos que las oportunidades de la juventud de generar procesos de paz dentro de espacios institucionales son complejas y generan desafección y desinterés entre los propios jóvenes. El ECOSOC como espacio de Naciones Unidas o el Y20 como foro de cooperación multilateral son espacios que no terminan de recoger el significado propio de “*empoderamiento juvenil*” pudiendo caer en el “*tokenismo*”²⁵ del colectivo joven. Es decir, Naciones Unidas necesita legitimar proyectos a largo plazo (como la Nueva Agenda de Paz o los acuerdos en materia climática), por lo que requiere que las nuevas generaciones legitimen su propio futuro pero aún no ha establecido mecanismos reales donde la juventud tenga un protagonismo directo en dichas decisiones. Mientras exista esta disparidad entre los espacios multilaterales internacionales y las organizaciones juveniles regionales y locales, seguirá siendo muy necesario proteger el asociacionismo juvenil o los consejos de juventud, en esencia, la participación democrática de este colectivo, antesala imprescindibles para realizar procesos efectivos de construcción de paz.

25 Este término significa “fomentar la inclusión y visibilidad de colectivos minoritarios, pero únicamente para aparentar diversidad sin propiciar cambios reales en la discriminación”.

Desarme nuclear y la Nueva Agenda de Paz

Implicaciones, retos y oportunidades
para un multilateralismo renovado

**MARIBEL
HERNÁNDEZ**

Alianza por el Desarme Nuclear



01 INTRODUCCIÓN

En junio de 2023, el secretario general de las Naciones Unidas, António Guterres, presentó su "*Nueva Agenda de Paz*", un marco ambicioso que busca abordar los desafíos actuales a la paz y la seguridad global en un contexto de creciente fragmentación internacional. En este marco, el desarme nuclear ocupa un lugar central como uno de los pilares fundamentales para la construcción de un mundo más seguro y sostenible. Este artículo analiza las implicaciones, los retos y las oportunidades del desarme nuclear en el marco de la Nueva Agenda de Paz, con un enfoque particular en el papel del multilateralismo, la estigmatización de las armas nucleares y la relevancia del Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares (TPAN).

02 CONTEXTO GLOBAL: LA AMENAZA EXISTENCIAL DE LAS ARMAS NUCLEARES EN SU MÁXIMO PUNTO

Hoy en día son muchas las personas que todavía sufren las consecuencias de las detonaciones nucleares, las de los bombardeos atómicos sobre Hiroshima y Nagasaki así como las 2.060 detonaciones en ensayos nucleares. Sin embargo, la devastación que provocaría en la actualidad una guerra nuclear alcanzaría proporciones apocalípticas.

Una sola arma nuclear táctica de una potencia de unos 100 kilotones (6 veces la potencia de la bomba de Hiroshima), si es detonada en una gran ciudad, podría matar instantáneamente a cientos de miles de personas y herir a muchísimas más. Dada su onda expansiva, el calor y la radiación, una sola detonación nuclear es capaz de producir una destrucción y un sufrimiento inimaginables a corto y largo plazo, frente a los cuales no habría ninguna capacidad de respuesta por parte de ningún país.

Ahora bien, un intercambio a gran escala de varias armas nucleares en varias ciudades diezmaría de forma inmediata a decenas de millones de personas y dejaría cientos de millones de heridos. Se produciría también una devastación ambiental enorme, no solo por la destrucción masiva y la radiación que se esparciría globalmente, sino porque la gran cantidad de hollín y restos que subirían a la atmósfera bloquearía la luz solar y causaría un descenso drástico y súbito de la temperatura global, dando lugar a un invierno nuclear que sería devastador para muchos ecosistemas y muchas especies. Es decir, una guerra nuclear a gran escala podría acabar con nuestra civilización y posiblemente incluso con nuestra especie.

La amenaza de una guerra nuclear ha llegado a su máximo nivel en 2024, cuando en el mundo hay unas 12.100 ojivas nucleares y el Reloj del Apocalipsis del Boletín de Científicos

Atómicos se sitúa a tan solo 90 segundos de la medianoche, el riesgo más alto de la historia¹. Según estos expertos, el riesgo se debe, a grandes rasgos, a tres factores: la retórica incendiaria de los líderes de los Estados nucleares y la ligereza con la que hacen amenazas nucleares, la crisis climática y el potencial que tiene para generar y agravar conflictos bélicos y la creciente posibilidad de detonaciones accidentales.

En la actualidad, hay unas 2.000 ojivas en estado de alta operatividad, es decir, están en misiles balísticos intercontinentales que pueden ser lanzados en 60 segundos. Tanto Estados Unidos como Rusia tienen una política de *"lanzar bajo advertencia"* que consiste, ante un ataque nuclear, en hacer el contraataque antes de que los misiles del adversario alcancen su objetivo para evitar que sus arsenales sean destruidos. Usarlos o perderlos. El gran problema ante este caso es que los sistemas de detección de ataques han confundido señales y han generado varias falsas alarmas a lo largo de los años. Han confundido destellos solares, bandadas de gansos y cohetes meteorológicos con ataques nucleares. Públicamente se sabe de al menos seis ocasiones en las que el mundo ha estado a punto de entrar en una guerra nuclear a gran escala por mero accidente. Esta situación se agrava en el contexto actual, con dos focos bélicos en los que ya se han lanzado varias amenazas nucleares explícitas y en el que la comunicación entre los bloques es muy escasa. Bien lo dijo el secretario general de las Naciones Unidas, António Guterres, en agosto de 2022: *"Estamos solo a un malentendido, a un error de cálculo, de la aniquilación nuclear"*².

Si se cruza el umbral del uso de armas nucleares, los riesgos de una escalada rápida —y a gran escala— son altísimos. Hay muchas cosas que pueden salir mal y, de una guerra nuclear, no hay vuelta atrás. Según Robert McNamara, el secretario de Estado de EEUU durante la crisis de los misiles en Cuba de 1962, en aquel momento no estalló una guerra nuclear *"por suerte"*.

03 MULTILATERALISMO RENOVADO: UN PILAR ESENCIAL PARA EL DESARME NUCLEAR

Los intentos de la comunidad internacional por prevenir una guerra nuclear

El multilateralismo, entendido como la cooperación entre múltiples Estados para abordar problemas comunes, es un principio rector de las Naciones Unidas. En las últimas décadas, ha sido desafiado por el unilateralismo, el nacionalismo y la polarización global, en particular en torno a las armas nucleares. Los Estados con armas nucleares, envalentonados por su posición, han impuesto

¹ Véase <https://thebulletin.org/doomsday-clock/>

² Guterres lanzó esta advertencia en la sede de Naciones Unidas de Nueva York, en la sesión de apertura de la Décima Conferencia de Examen de las Partes del Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares. Véase <https://news.un.org/es/story/2022/08/1512502>

sus intereses estratégicos sobre las demandas globales de desarme, debilitando los mecanismos multilaterales como las Conferencias de Revisión del Tratado de No Proliferación (TNP).

El desarme nuclear ha sido un tema central en la agenda de las Naciones Unidas desde su fundación en 1945, impulsado por el devastador impacto de las bombas nucleares en Hiroshima y Nagasaki. Sin embargo, aunque ha habido voluntad política de parte de varios Estados para la eliminación de las armas nucleares y se han producido acercamientos e intenciones a lo largo de la historia, los avances reales se han visto obstaculizados por la falta de voluntad política y los intereses estratégicos de los Estados poseedores de armas nucleares, incluso en momentos de baja tensión.

1970 era un año que auguraba esperanza. Tras el sobresalto que implicó la crisis de los misiles de Cuba de 1962, surgieron dos tratados pivote: El Tratado de Tlatelolco y el Tratado de No Proliferación. El primero convirtió a toda Latinoamérica y el Caribe en una zona libre de armas nucleares, mientras que el segundo, el TNP, con 191 Estados parte a día de hoy, es un tratado de ámbito global con aspiraciones universales.

El TNP se articula en torno a 3 objetivos (o pilares): 1. El desarme nuclear; 2. La no proliferación nuclear; y 3. El derecho inalienable a la energía nuclear con fines pacíficos. Se trató de un compromiso fuerte y políticamente relevante que para 1970 ya contaba con 91 Estados parte y llegó a llamarse la *“piedra angular del régimen de no proliferación y desarme nuclear”*. No obstante, aunque reconoce a cinco Estados nucleares, dos de esos Estados —China y Francia— no se unirían hasta 1992, fecha en la cual había otros tres Estados nucleares más: India, Pakistán e Israel.

Si bien el TNP ha sido relativamente exitoso en la no proliferación, ya que varios países renunciaron a sus pretensiones nucleares (Sudáfrica, Siria, Suiza, Suecia, Argentina y Brasil), no ha funcionado por dos razones³: no ha llegado a universalizarse y creó un régimen desigual, con obligaciones distintas para los nucleares y los no nucleares, algo a lo que algunos se han referido como un apartheid nuclear.

La rivalidad entre los países poseedores de armas nucleares moldeó el debate global sobre el control de armas y el multilateralismo. Por un lado, impulsó la creación de tratados internacionales para limitar la proliferación pero, por otro, exacerbó las divisiones entre las llamadas “potencias nucleares” y los Estados no nucleares, lo que impidió la consolidación de un régimen universalmente aceptado.

A este panorama se suman desafíos como el colapso de acuerdos bilaterales, tales como

3 VV.AA (2024): *Avanzando hacia el desarme nuclear: una comparativa entre los Tratados de Prohibición y No Proliferación de las Armas Nucleares (TPAN y TNP)*, Alianza por el Desarme Nuclear. Disponible en: https://desarmenuclear.org/wp-content/uploads/2024/05/Argumentario-TPAN-Alianza-Desarme-Nuclear_def.pdf

el Tratado INF (Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio), el START (el tratado de reducción de fuerzas estratégicas) y el Acuerdo de Irán (el Plan de Acción Integral Conjunto).

El Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares: una respuesta inclusiva

En 2015, la diplomática costarricense Maritza Chan se refirió al empoderamiento de los Estados no nucleares en el desarme nuclear como la *“democratización del desarme nuclear”*⁴.

Durante décadas, los esfuerzos de desarme nuclear habían fracasado por las imposiciones de los países nucleares y sus agendas estratégicas. En contraste, el TPAN fue impulsado por los países no nucleares, en una fuerte cooperación con la sociedad civil (esfuerzo que le valió a ICAN, la Campaña Internacional para la Abolir las Armas Nucleares, el Premio Nobel de la Paz en 2017). Entendieron que era necesario un multilateralismo real, basado en la igualdad y la universalidad.

El cambio se empezó a gestar cuando los representantes de países no nucleares tomaron conciencia de las consecuencias de las armas nucleares y de su rol en el desarme, como resultado de la *“iniciativa humanitaria”*⁵ de 2010. Dicha iniciativa surge con una declaración en la conferencia de revisión del TNP que buscaba atraer la atención sobre las consecuencias humanitarias de las armas nucleares. A partir de ahí, y de la mano con ICAN, surge un ciclo de conferencias intergubernamentales sobre las consecuencias humanitarias de las armas nucleares, generando un ímpetu que culminaría en la adopción del TPAN en 2017.

Cabe decir, además, que el empoderamiento vino de la mano del multilateralismo regional. Era poco estratégico para un único país proponer la prohibición universal, ya que eso implicaba desafiar a los grandes poderes militares y económicos del mundo. No obstante, a través de estructuras como la CELAC (la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe), se crean bloques de apoyo que propiciaron que estar del lado correcto de la historia fuera menos difícil.

Adoptado en 2017 y en vigor desde 2021, el TPAN prohíbe categóricamente el desarrollo, la posesión, el uso y la amenaza de uso de armas nucleares. Es el primer tratado internacional que aborda no solo los aspectos legales del desarme sino también los impactos

4 Véase la intervención de Maritza Chan en la Conferencia de Examen 2015 del TNP disponible en: https://www.un.org/en/conf/npt/2015/statements/pdf/main2_costa-rica.pdf

5 Kmentt, Alexander (2016): 'The development of the international initiative on the humanitarian impact of nuclear weapons and its effect on the nuclear weapons debate', *International Review of the Red Cross*, n° 899, pp. 681-709. Disponible en: https://international-review.icrc.org/sites/default/files/irc97_11.pdf

humanitarios y ambientales de estas armas. Aunque, por el momento, ninguno de los Estados poseedores de armas nucleares ni los países bajo el “*paraguas nuclear*” hayan ratificado el TPAN, su existencia refleja un cambio en las dinámicas del desarme: una mayor representación de Estados no nucleares y de la sociedad civil.

04 ESTIGMATIZACIÓN: EL ELEMENTO CLAVE PARA EL DESARME NUCLEAR

Cuando la Guerra Fría llegó a su fin en 1991 y el Reloj del Apocalipsis se situaba lo más lejos posible de la medianoche, la comunidad internacional, en general, interpretó que el desarme nuclear sería la consecuencia lógica de la baja tensión entre las superpotencias, puesto que no existía una razón de peso para amenazar con la “*destrucción mutua asegurada*”.

Sin embargo, lejos de negociar el desarme nuclear, las potencias nucleares se aferraron a ellas y reconceptualizaron la necesidad para poseerlas. La excusa: se habían convertido en un pilar en sus doctrinas de seguridad y eran necesarias para la estabilidad mundial. Sin embargo, la verdadera razón es que las armas nucleares se habían convertido en un símbolo de estatus —en la moneda de poder— y quienes las poseían habían adquirido un interés adicional en conservarlas.

El valor no es casual, sino un esfuerzo discursivo que se estableció desde 1945 a través de propaganda, y verdades a medias. Los recursos ingentes⁶ que se dedican a las armas nucleares van no solo para el mantenimiento y modernización de los arsenales sino también para lobbying y propaganda. Sin embargo, al igual que ocurre con el dinero, la sociedad asigna un valor arbitrario a las cosas, según el contexto, y así como el dinero se revaloriza o devalúa, el valor asignado puede cambiar si el conjunto social así lo determina.

Una persona que se pierde en un bosque y, por suerte, da con un saco de monedas de oro hace lo posible por llevárselo, a pesar de que estas monedas no le sirvan para sobrevivir en el bosque e incluso podrían restarle la valiosa energía que necesita para hacerlo. Lejos de la civilización, las monedas de oro no tienen ningún valor, pero en un mundo civilizado, esas monedas tienen un valor altísimo. Entender la diferencia entre el valor inherente y el otorgado es esencial para comprender que el valor discursivo no es solo importante, sino absoluto.

⁶ Solo en 2023, los nueve países poseedores de armas nucleares gastaron un total de 91.400 millones de dólares en sus arsenales, el equivalente a 2.898 dólares por segundo, siendo Estados Unidos, con un total de 51.500 millones, el país que más recursos destinó a este tipo de armamento, seguido de China (11.900 millones de dólares) y Rusia (8.100 millones). Fuente: ICAN (2024): Surge: 2023 Global nuclear weapons spending, disponible en: https://www.icanw.org/surge_2023_global_nuclear_weapons_spending

Así como quienes posean las monedas de oro no querrán deshacerse de ellas ni que se devalúen, los dueños de un símbolo de estatus serán los últimos en querer cambiarlo. Esta es precisamente la razón por la que dejar el desarme nuclear exclusivamente en manos de los Estados poseedores de armas nucleares ha sido una estrategia fallida. Esta es también la razón por la que estos Estados —y sus acólitos— han hecho todo lo que han podido para detener el tratado de prohibición nuclear en todas sus fases políticas.

Ahora bien, los nueve Estados poseedores de armas nucleares no existen de forma aislada. No han llegado a ser así por procesos internos independientes, sino como reflejo de las relaciones internacionales y la dinámica del poder. Su preciado estatus nuclear depende de un sistema global de normas y valores. Al igual que ocurre con el oro, han adquirido armas nucleares porque existe un sistema internacional que hace que sea ventajoso tener armas nucleares. El cambio necesario, entonces, para llegar al desarme nuclear debe ser sistémico, no localizado.

La estigmatización es esencial para la abolición de las armas nucleares. Despojar a las armas nucleares del valor que tienen es un paso indispensable para su eliminación. Este es el proceso mediante el cual se han modificado varios comportamientos en la historia de la humanidad —como la esclavitud— y por el que se han abolido otras armas de destrucción masiva. Debido a este tabú, hoy en día ningún país presume de ser una potencia en armas químicas ni de tener armas biológicas en sus doctrinas de seguridad. Lo que era un comportamiento aceptable no hace tanto tiempo es ahora impensable. De la misma forma, podremos deshacernos de las armas nucleares una vez que su condena esté normalizada y sea universal. Cuando el estatus nuclear no sea objeto de elogio, sino de desprecio, y tener armas nucleares no implique ser una *“potencia”* sino un paria.

La desescalada también requiere estigmatización. Para que los niños dejen de jugar al *“más valiente”* uno de ellos tiene que ser lo suficientemente maduro como para reconocer que el juego se está tornando peligroso. Este fue el caso de la famosa *«marcha atrás de Reagan»*. Ronald Reagan, que inicialmente era bastante belicoso respecto a su postura sobre las armas nucleares, llegó más tarde a un acuerdo con su adversario soviético, Mijaíl Gorbachov, cuando en la cumbre de Ginebra de 1985 ambos declararon que *«una guerra nuclear no se puede ganar y jamás se debe librar»*. Este cambio de parecer fue producto de una incansable campaña de concienciación sobre el impacto humanitario de las armas nucleares que se filtró por todas las capas de la sociedad. El riesgo era alto y todo el mundo lo sabía.

Sin embargo, faltaba un ingrediente para lograr la eliminación de las armas nucleares. La concienciación del horrible impacto humanitario debía ir unida a un cambio normativo. Así es como se consiguió la abolición de las demás armas de destrucción masiva: el impacto humanitario era la razón de peso para la abolición (el *«porqué»*), y la prohibición era la forma de conseguirla (el *«cómo»*). Gradualmente, la presión jurídica y moral de este cambio normativo se hizo universal, aceptada por la comunidad internacional

en general, y este comportamiento lo siguieron incluso los países que no habían firmado los respectivos tratados de prohibición y no estaban jurídicamente obligados a seguirlos (tal fue el caso de Estados Unidos y las minas terrestres y las municiones de racimo).

05 EL CAMBIO NORMATIVO QUE SE DA DE FORMA PAULATINA

El cambio normativo que se produjo con las demás armas de destrucción masiva es actualmente el efecto que persigue el Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares (TPAN). Para entender cómo funciona esto, es importante comprender cómo se comporta la comunidad internacional en torno a las armas nucleares.

El mundo no es blanco o negro cuando se trata de armas nucleares. No existe una contraposición entre Estados nucleares y no nucleares, sino que cada país tiene su propia relación con estas armas. Podemos pensar en situar a los países en una serie de círculos concéntricos según la relación que tengan con las armas nucleares. En el círculo más externo irían los países que no tienen armas nucleares ni mantienen alianzas militares con Estados poseedores de armas nucleares y que, a su vez, han optado por prohibirlas local y regionalmente, es decir, los países pertenecientes a las cinco zonas libres de armas nucleares pobladas (América Latina y el Caribe, África, Pacífico Sur, Sudeste Asiático y Asia Central). Más hacia el centro, se situarían los países que no disponen de armas nucleares pero que están bajo el llamado «*paraguas nuclear*» (los Estados de la OTAN, Corea del Sur, Japón y Australia). Los nueve Estados con armas nucleares estarían en el centro, y en el núcleo mismo se sitúan Estados Unidos y Rusia.

El efecto político de la estigmatización se extiende en esta dirección, pelando la cebolla del «nuclearismo» capa a capa hasta llegar a su núcleo. Como es comprensible, los países que ya han rechazado y prohibido las armas nucleares a escala local y regional —la capa más externa de la cebolla— han sido los que más rápidamente las han condenado y prohibido a escala mundial. Una vez superada la capa de los Estados que se oponen a las armas nucleares y apoyan el TPAN, el efecto de la estigmatización debilita la dependencia de las armas nucleares de los países de la capa siguiente; y así sucesivamente.

El cambio discursivo necesario es un cambio de paradigma y, para que este ocurra, a través de la estigmatización, se requiere generar conciencia sobre las consecuencias humanitarias y empoderar a la población para que el tema no solo sea de actualidad, sino que haya una presión política relevante.

06 DECONSTRUYENDO MITOS

Superar la falacia de la Pax Atómica

Con la era nuclear, surge el concepto de la "Pax Atómica", la teoría que supone que el mundo no ha estallado en una tercera guerra mundial gracias a que existen las armas nucleares. Se basa en la idea de que los bombardeos de Hiroshima y Nagasaki pusieron fin a la Segunda Guerra Mundial y que no ha habido una tercera guerra mundial debido a la amenaza de "destrucción mutua asegurada" entre los grandes bloques. Según esta idea, sobre la que se basa la disuasión nuclear, gracias a las armas nucleares hay paz y seguridad en el mundo. Lo irónico con esta idea tan aceptada y difundida es que es una falacia informal *ad ignorantiam*, que consiste en defender una proposición argumentando que no hay pruebas de lo contrario. Un ejemplo de esta lógica errada es que, si A dice que los fantasmas existen y B no puede encontrar pruebas de que no existen, entonces los fantasmas existen. ¿Cómo se prueba que la ausencia de una "gran guerra" entre potencias se ha debido a la existencia de las armas nucleares?

Puede que la disuasión nuclear haya sido un factor influyente, sí, pero ha habido muchos otros factores. El mundo estaba cansado de las guerras, se habían creado nuevas estructuras para el diálogo y la diplomacia y, además, las formas de competir por recursos han cambiado, pasando de la conquista directa al neocolonialismo y a las guerras comerciales. Cabe decir, además, que las múltiples guerras "proxy" no son muestra, en absoluto, de una era de paz.

Otro argumento que contradice la teoría de que las armas nucleares generan seguridad son las múltiples veces en las que el mundo ha estado a punto de una guerra nuclear a gran escala por accidente. Consideremos, además, las diversas formas en las que las armas nucleares han envenenado las relaciones internacionales, imponiéndose, impidiendo acuerdos de paz o incluso sirviendo de instrumento de coerción para invadir a otros países (como el caso de la invasión de Ucrania por parte de Rusia).

La disuasión nuclear: la antítesis de la paz

La disuasión nuclear implica amedrentar al adversario con la amenaza de una destrucción inimaginable. La idea inicial era que, entonces, nadie ataca a nadie, nadie entra en guerra y todos vivimos en paz. Esta idea se limita a definir la paz como la ausencia de una guerra. La paz, sin embargo, no es la mera ausencia de guerras. La paz no implica la ausencia de conflictos sino la resolución no violenta de conflictos y la amenaza es, en sí misma, un acto de violencia.

Esta amenaza de destrucción ha sido el objeto de incontables políticas, tratados, debates, incluso fue uno de los conceptos fundacionales de la ONU. La disuasión es la razón oficial

que sustenta todo el discurso nuclear, incluida la exageradísima inversión nuclear y el armamentismo. Sin embargo, la disuasión es un concepto sorprendentemente (y preocupantemente) imperfecto. Como un castillo de naipes, se desmorona con solo tocarlo con un poco de lógica y datos.

Las armas nucleares no son armas prácticas, sino armas torpes. Sus efectos no se pueden controlar. No respetan fronteras. No están hechas para acabar con blancos militares específicos, sino para causar una destrucción enorme que acabaría con muchas vidas. Usarlas sería un acto suicida, porque implicaría un contraataque nuclear y podría acabar con el mundo como lo conocemos. Entonces no se pueden usar. Eso lo tienen muy claro los políticos y los militares. Nadie quiere el Armagedón y solo un loco o un extremista se atrevería a usarlas. Aquí es donde entra la principal contradicción con la disuasión nuclear: nadie en su sano juicio usaría las armas nucleares en un conflicto bélico, sin embargo, para que la disuasión funcione, la amenaza de usarlas tiene que ser creíble. Es como un duelo mexicano, en el que todos se están apuntando con sus pistolas y con las manos eternamente colocadas sobre el gatillo. Nadie puede ganar, eso lo reconocen todos, y si alguien dispara terminarían todos muertos, así que nadie en su sano juicio dispararía. Sin embargo, nadie baja la pistola.

La propia crisis de los misiles de Cuba fue, en resumidas cuentas, un fallo de la disuasión. Kennedy sacó pecho aumentando su arsenal y eso, en lugar de tener el efecto deseado de amedrentar a su adversario, más bien lo provocó.

Con la disuasión nuclear, lo que realmente cuenta es lo que crea el oponente. El gasto, la minería, los ensayos, las bases, los ejercicios militares, la super tecnología de los submarinos, los misiles, y un gran etc., todo va en función del posturo para amedrentar al enemigo. Para eso, se invierten recursos ingentes —unos 116 mil millones de dólares al año— en el mantenimiento y modernización de los arsenales nucleares. Para eso hay muchos expertos y think tanks hilando fino sobre conceptos técnicos y abstractos como seguridad, estabilidad y paridad. Para que el uno vea que el otro va en serio y para que el público —una parte esencial en este efecto— también tenga la misma idea. En otras palabras, lo que realmente importa no es la realidad, sino la intención, lo que el contrincante crea que haremos con nuestro arsenal nuclear, no nuestras verdaderas intenciones. En última instancia, la disuasión es un juego psicológico. Más que un juego de ajedrez, se trata de un juego de póker.

El problema surge cuando el adversario no se crea el mensaje, ya sea porque interprete la amenaza como un farol, o porque es un humano y tiene un lapso de juicio; algo a tomar en cuenta porque en varios países la decisión de lanzar un ataque (tanto el primero como un contraataque), es unipersonal. Si, por la razón que sea, decide flexionar el músculo más grande que tiene, la disuasión se desploma y se viene abajo el tabú nuclear, y con él, quizás, la vida sobre la Tierra.

07 CONCLUSIÓN: EL APOYO A UNA VERDADERA PAZ

No puede haber paz sin justicia y no puede haber justicia sin igualdad.

La paz verdadera implica rechazar la violencia en todas sus formas y construir comunidad, aplacando la otredad, buscando el diálogo, la diplomacia y construyendo puentes y oportunidades de cooperación.

Las armas nucleares son una amenaza común, algo de lo que se debe librar toda la comunidad internacional. La abolición nuclear ciertamente no es una meta fácil, pero es posible y es la única meta que es compatible con el futuro. La abolición nuclear no solo implica librarnos conjuntamente de una amenaza existencial, sino también un cambio en la forma de hacer política internacional. Más allá de imposiciones y amenazas, tendría lugar a través del diálogo y la diplomacia, que debe ser la única forma en la que las naciones se relacionen entre sí.

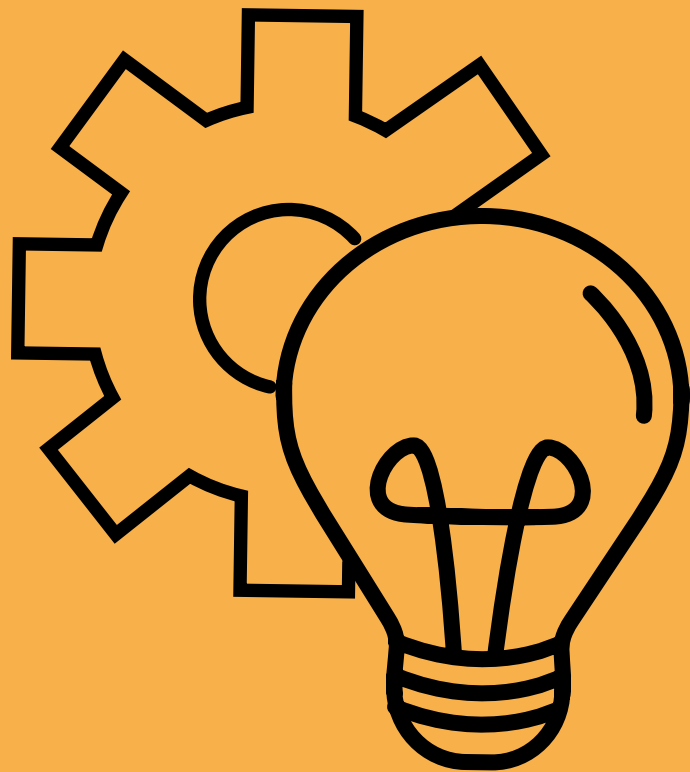
Con la abolición nuclear, además, se redirigirían todos los recursos políticos, científicos, materiales y económicos hacia soluciones para las amenazas comunes, como la crisis climática.

En este sentido y teniendo en cuenta el horizonte que que marca la Nueva Agenda de Paz, algunas propuestas para avanzar hacia un desarme nuclear efectivo pasarían por:

Fortalecer la diplomacia multilateral: Crear plataformas inclusivas que favorezcan el diálogo entre adversarios nucleares, retirar mecanismos antidemocráticos de la ONU, como el derecho al veto en el Consejo de Seguridad y la Conferencia de Desarme de Ginebra, y promover activamente la universalización del TPN.

Construir confianza: Implementar medidas activas para reducir las tensiones y fomentar la cooperación, así como fomentar la transparencia a través la publicación de datos sobre arsenales nucleares y establecer mecanismos de comunicación directa para evitar malos entendidos entre países nuclearmente armados.

Involucrar a la sociedad civil: La sociedad civil desempeña un papel crucial en la promoción del desarme y la educación pública y debe ser tomada en cuenta en las decisiones políticas. Las campañas globales como ICAN han demostrado el rol esencial de la sociedad civil en la consecución de la paz.



Hacia un Marco Global para la Gobernanza de la Inteligencia Artificial:

Análisis de la Estrategia
de las Naciones Unidas

**FRANCISCO JOSÉ
BARIFFI**

Investigador, docente y divulgador
en derecho y derechos humanos

Investigador y coordinador académico del Máster
en Fundamentos del Derecho y Tecnologías
Disruptivas en la Universidad Carlos III de Madrid

01 INTRODUCCIÓN

Desde su creación en 1945, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha debido adaptarse y evolucionar en respuesta a los desafíos globales emergentes que amenazan la paz, la seguridad y el desarrollo¹. En las últimas décadas, la tecnología, y en particular la inteligencia artificial (IA) y la digitalización, han emergido como ejes centrales en las discusiones contemporáneas sobre la gobernanza global². Estos elementos se han integrado de manera progresiva en los marcos estratégicos de la ONU, incluyendo la Agenda para la Paz³, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible⁴ y, más recientemente, Nuestra Agenda Común⁵.

En Nuestra Agenda Común, el secretario general de la ONU António Guterres señala que:

“es hora de que tengamos un sistema multilateral más sólido, más interconectado e inclusivo, cuyo eje sean las Naciones Unidas. El multilateralismo eficaz depende de que las Naciones Unidas sean eficaces también, capaces de adaptarse a los desafíos globales y, al mismo tiempo, estar a la altura de los propósitos y principios de su Carta. Por ejemplo, propongo que se adopte una nueva agenda de paz, que se mantengan diálogos multipartitos sobre el espacio ultraterrestre y que se concierte un Pacto Digital Global”⁶.

Consecuentemente, la Nueva Agenda de Paz, publicada en julio de 2023 como parte del proyecto Nuestra Agenda Común, propone una visión para fortalecer la cooperación

1 Weiss, T.G., & Daws, S. (2018). *The Oxford Handbook on the United Nations*. Oxford University Press.

2 Bariffi, F. (2024). “Perspectivas sobre la inteligencia artificial. Y su impacto en el derecho y los derechos humanos” en *Los retos normativos de la inteligencia artificial*. (Fariñas Dulce, M.J. et al. Dir.). Dykinson.

3 *An agenda for peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping: report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992 / Boutros Boutros-Ghali, A/47/277, 17 June 1992*. Disponible en <https://digitallibrary.un.org/record/145749?ln=es&v=pdf>

4 *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, UN A/RES/70/1, 21 de octubre de 2015. Disponible en https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf

5 *Nuestra Agenda Común, Informe del Secretario General de la ONU, RES A/75/982, 5 de agosto de 2021*. Disponible en <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n21/217/04/pdf/n2121704.pdf>

6 Ídem.

internacional, promover la paz, prevenir conflictos y abordar amenazas globales interconectadas⁷. Al reconocer de manera explícita el potencial de uso dual de la IA, el documento adopta un enfoque integral de gobernanza tecnológica que equilibra la innovación con principios éticos. A través del Pacto Digital Mundial⁸, se persigue maximizar los beneficios de las tecnologías digitales mientras se gestionan sus riesgos, promoviendo un acceso equitativo y garantizando la protección de los derechos fundamentales de todas las personas.

En su discurso ante la Asamblea General de la ONU en 2024, el secretario general António Guterres presentó una serie de prioridades estratégicas estrechamente vinculadas con la Agenda 2030 y la sostenibilidad empresarial, subrayando la importancia de la cultura de paz, la lucha contra el cambio climático y la digitalización⁹. Estas prioridades se articulan en cinco ejes fundamentales: la Nueva Agenda de Paz, el impulso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el Pacto Digital Mundial, la creación de un órgano asesor para la IA y el Pacto de Solidaridad Climática¹⁰.

El enfoque evolutivo de la ONU respecto a la IA y la digitalización refleja un proceso de aprendizaje institucional. Desde los modelos diplomáticos relativamente simples de la posguerra fría hasta los actuales marcos para sistemas complejos, la organización ha demostrado capacidad de adaptación para enfrentar los desafíos tecnológicos emergentes¹¹. Esta evolución evidencia un cambio de paradigma, dejando atrás modelos de seguridad centrados en el Estado para avanzar hacia arquitecturas de gobernanza interconectadas y mediadas por la tecnología. Este proceso implica una reconfiguración profunda de los conceptos y operaciones en las relaciones internacionales, adaptándose a un entorno global en constante transformación¹².

7 *Nuestra Agenda Común, Informe de políticas núm. 9: Nueva Agenda de Paz, UN RES A/77/CRP.1/Add.8, 3 de julio de 2023. Disponible en https://digitallibrary.un.org/record/4015374/files/A_77_CRP.1_Add.8-ES.pdf*

8 *Informe de políticas de Nuestra Agenda Común 5 Un Pacto Digital Global – un futuro digital abierto, libre y seguro para todas las personas, Secretaría General de la ONU, Mayo 2023.*

9 *Discurso de António Guterres, Secretario General de las Naciones Unidas, durante el debate general del 79º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Nueva York, 24-30 de Septiembre de 2024).*

10 *Prioridades del Secretario General de la ONU 2024. <https://www.pactomundial.org/noticia/estas-son-las-prioridades-del-secretario-general-de-la-onu-para-2024/>*

11 *Fournier-Tombs, E. et. al. (2023). A Global Architecture for Artificial Intelligence. United Nations University.*

12 *Nye, J.S. (2004). Soft Power: The Means to Success in World Politics. PublicAffairs.*

El presente trabajo tiene como objetivo analizar y describir cómo el sistema de la ONU, bajo el liderazgo de la Secretaría General, ha abordado la IA como un fenómeno transformador en la gobernanza global. Este análisis explora cómo la ONU ha integrado esta tecnología en su agenda global, destacando los hitos clave, las estrategias implementadas y los órganos establecidos para abordar sus implicaciones. De este modo, se busca ofrecer una visión integral de los esfuerzos de la ONU por maximizar los beneficios de la IA mientras se mitigan sus riesgos, contribuyendo así al desarrollo sostenible y a la consolidación de una paz duradera a nivel internacional.

02 EL ENFOQUE DE LA IA EN LA NUEVA AGENDA DE PAZ

El sistema de la ONU adoptó un enfoque formal hacia la IA en 2017, cuando el Comité de Alto Nivel de Programas (HLCP) realizó un análisis sobre tecnologías emergentes, en el que incluyó el impacto y las implicaciones de la IA¹³. En la Cumbre Mundial de la IA para el Bien, celebrada en Ginebra en 2019, el Secretario General subrayó que la IA tiene el potencial de reducir desigualdades y acelerar el cumplimiento de los ODS¹⁴. Sin embargo, también alertó sobre los peligros de su rápida escalabilidad y el uso malintencionado o descontrolado de esta tecnología¹⁵.

En la Nueva Agenda de Paz (2023)¹⁶ el Secretario General presenta a la IA como una herramienta de doble filo: por un lado, tiene un enorme potencial para optimizar procesos

13 *Adopting an analytical framework on risk and resilience: a proposal for more proactive, coordinated and effective United Nations action, Report of the High-Level Committee on Programmes at its thirty-fourth session, CEB/2017/6, 6 November 2017.* Disponible en: <https://unsceb.org/sites/default/files/2020-09/RnR.pdf>

14 *Secretary-General's message for Third Artificial Intelligence for Good Summit, António Guterres, 28 May 2019.* <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2019-05-28/secretary-generals-message-for-third-artificial-intelligence-for-good-summit>

15 *United Nations Activities on Artificial Intelligence (AI) 2023, International Telecommunication Union Publications, 2024.* Disponible en <https://www.itu.int/hub/publication/s-gen-unact-2023/>.

16 *"Los sistemas de armas totalmente autónomos pueden cambiar significativamente la guerra y poner a prueba o incluso erosionar los marcos jurídicos existentes. A falta de una normativa multilateral específica, el diseño, desarrollo y uso de estos sistemas plantea problemas humanitarios, jurídicos, de seguridad y éticos, y supone una amenaza directa para los derechos humanos y las libertades fundamentales. Las máquinas que tienen el poder y la discreción de segar vidas sin una intervención humana son políticamente inaceptables, moralmente repugnantes y deberían estar prohibidas por el derecho internacional", Ídem, para 75.*

relacionados con la diplomacia preventiva, el monitoreo de conflictos y la distribución de recursos humanitarios; por otro, plantea riesgos significativos cuando su desarrollo y uso carecen de regulación adecuada.

La Agenda subraya como una de las amenazas más graves de la IA la proliferación de Armas Autónomas Letales (LAWS), cuyo desarrollo plantea retos sin precedentes para el derecho internacional humanitario¹⁷. Estas armas, diseñadas para operar de manera independiente y sin supervisión humana, representan no solo un dilema ético, sino también un desafío legal, ya que su uso podría conducir a escaladas bélicas y conflictos interestatales basados en decisiones algorítmicas incontroladas¹⁸. La ausencia de un marco regulatorio global agrava estas tensiones al no establecer estándares claros sobre la responsabilidad en caso de daños, lo que genera incertidumbre e incrementa los riesgos entre los Estados¹⁹. Según el Secretario General, es imprescindible un acuerdo internacional que limite estrictamente el desarrollo y uso de estas tecnologías, siguiendo precedentes como los tratados sobre armas químicas y biológicas²⁰.

Otro aspecto crítico señalado por la Agenda es el uso de la IA para la desinformación y la manipulación²¹. Las capacidades avanzadas de esta tecnología permiten generar y amplificar información falsa de manera sistemática, lo que debilita la confianza pública en las instituciones democráticas y fomenta la polarización social²². Estas prácticas, empleadas tanto por actores estatales como no estatales, erosionan la cohesión social y aumentan el riesgo de conflictos internos y transfronterizos. La manipulación algorítmica de la información pone en peligro la estabilidad política y subraya la necesidad de fortalecer los

17 ICRC, *Autonomy, artificial intelligence and robotics: Technical aspects of human control*, August 2019; Seixas-Nunes, A., (2022). *The legality and accountability of autonomous weapon systems: a humanitarian law perspective*, Cambridge University Press. Disponible en <https://www.icrc.org/en/document/autonomy-artificial-intelligence-and-robotics-technical-aspects-human-control>

18 Campione, R. (2022). "Desafíos iusfilosóficos de las armas autónomas" en *Inteligencia artificial y Filosofía del derecho* (Llano Alonso, F.H. et al. Coord.) Laborum.

19 Winter, E., (2022). "The Compatibility of Autonomous Weapons with the Principles of International Humanitarian Law", *Journal of Conflict and Security Law*, Vol. 27(1) <https://doi.org/10.1093/jcsl/krac001>

20 Nuestra Agenda Común, Informe de políticas núm. 9: Nueva Agenda de Paz, UN RES A/77/CRP.1/Add.8, 3 de julio de 2023, para 17. Disponible en https://digitallibrary.un.org/record/4017191/files/A_77_CRP.1_Add.9-ES.pdf

21 Ídem, para 18.

22 Bartlett, J. (2018). *The people vs tech: How the Internet Is Killing Democracy and How We Save It*, Penguin Publishing Group.

marcos regulatorios que rijan las plataformas digitales y los algoritmos subyacentes²³, en línea con lo establecido por el Secretario General en el Informe de Políticas sobre la Integridad de la Información Pública²⁴.

De igual forma, la Nueva Agenda de Paz pone énfasis en la urgente necesidad de proteger el ciberespacio frente a actividades malintencionadas, cuyo incremento exponencial pone en peligro infraestructuras críticas esenciales para el funcionamiento de la sociedad²⁵. Estas acciones, perpetradas tanto por agentes estatales como no estatales, comprometen la seguridad global y los derechos humanos, evidenciando la necesidad de establecer marcos internacionales más sólidos²⁶. La Agenda propone declarar inviolables las infraestructuras esenciales, crear un mecanismo multilateral de rendición de cuentas para supervisar el uso indebido del ciberespacio y fortalecer la capacidad de los sistemas judiciales para sancionar estas actividades, promoviendo un entorno digital seguro y alineado con los principios de la Carta de la ONU.

En respuesta a estas problemáticas, el Secretario General propone un conjunto de medidas estratégicas. Entre ellas, destaca la necesidad de formular estrategias nacionales que regulen el diseño, desarrollo y uso de la IA, asegurando su alineación con el derecho internacional humanitario y los derechos humanos. Estas estrategias deben incorporar principios éticos claros, fomentar la transparencia en las decisiones algorítmicas y garantizar la rendición de cuentas. Asimismo, se subraya la importancia de establecer un proceso multilateral para desarrollar normas y principios que regulen las aplicaciones militares de la IA, con la participación activa de la industria, la academia y la sociedad civil.

23 UNESCO (2023) *Directrices para la gobernanza de las plataformas digitales: salvaguardar la libertad de expresión y el acceso a la información con un enfoque de múltiples partes interesadas; La desinformación y la libertad de opinión y de expresión, Informe de la Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Irene Khan, A/HRC/47/25, 13 de abril de 2021. Disponible en <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000387360>*

24 *Informe de políticas de Nuestra Agenda Común 8 Integridad de la información en las plataformas digitales, Secretaria General de la ONU, junio 2023. Disponible en <https://mexico.un.org/es/235994-informe-de-pol%C3%ADticas-de-nuestra-agenda-com%C3%BAAn-8-integridad-de-la-informaci%C3%B3n-en-las>*

25 *Nuestra Agenda Común, Informe de políticas núm. 9: Nueva Agenda de Paz, UN RES A/77/CRP.1/Add.8, 3 de julio de 2023, para 72-73. Disponible en <https://mexico.un.org/es/240001-informe-de-pol%C3%ADticas-de-nuestra-agenda-com%C3%BAAn-9-nueva-agenda-de-paz>*

26 Tikk, E. & Kerttunen, M., (2022) *Routledge Handbook of International Cybersecurity*, Routledge; Egloff, F. J. (2022). *Semi-State Actors in Cybersecurity*, Oxford University Press.

Adicionalmente, se aboga por la creación de un marco global de supervisión que combine el aprovechamiento de los beneficios de la IA con medidas estrictas para prevenir su uso indebido, especialmente en contextos de terrorismo y conflictos armados. Este marco global sería clave para garantizar una gobernanza equilibrada y efectiva²⁷.

03 PRINCIPIOS PARA EL USO ÉTICO DE LA IA EN EL SISTEMA DE LA ONU

En septiembre de 2022, la Junta de Directores Ejecutivos de la ONU (CEB) aprobó los Principios para el Uso Ético de la Inteligencia Artificial en el Sistema de las Naciones Unidas.²⁸ Estos Principios fueron elaborados por un grupo de trabajo conjunto liderado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Oficina de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones del Secretariado de la ONU (OICT), dentro del Grupo de Trabajo Interagencial de la HLCP sobre Inteligencia Artificial²⁹. Su contenido se basa en la Recomendación sobre la Ética de la Inteligencia Artificial, adoptada por UNESCO en noviembre de 2021³⁰.

El conjunto de diez principios, fundamentado en la ética y los derechos humanos, tiene como propósito guiar el uso de la IA en todas las etapas del ciclo de vida de los sistemas de IA dentro de las entidades del sistema de la ONU³¹. En julio de 2022, los principios fueron

27 Como se verá en los puntos que siguen, tras la adopción de la Nueva Agenda de Paz, la ONU ha promovido la creación de nuevos órganos y estructuras para la Gobernanza de la IA.

28 Principles for the Ethical Use of Artificial Intelligence in the United Nations System, High-Level Committee on Programmes (HLCP), Inter-Agency Working Group on Artificial Intelligence, 20/09/2022. Disponible en https://unsceb.org/sites/default/files/2022-09/Principles%20for%20the%20Ethical%20Use%20of%20AI%20in%20the%20UN%20System_1.pdf

29 El Grupo de Trabajo Interagencial sobre Inteligencia Artificial (IAWG-AI), creado en 2020 por la ONU bajo el liderazgo de UNESCO y la UIT, integra la experiencia del sistema de Naciones Unidas en IA para abordar su ética, derechos humanos y su impacto en los ODS. Desde su reunión inaugural en 2021, ha desarrollado un plan de trabajo centrado en áreas como ética, derechos humanos, educación, justicia y desarrollo de capacidades. A través de equipos especializados, colabora con mecanismos interinstitucionales y multiactor para garantizar un enfoque integral y coordinado en la gobernanza de la IA. <https://unsceb.org/inter-agency-working-group-artificial-intelligence>

30 Recomendación sobre la Ética de la Inteligencia Artificial, Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), reunida en París del 9 al 24 de noviembre de 2021, en su 41ª reunión. Disponible en <https://www.unesco.org/es/articles/recomendacion-sobre-la-etica-de-la-inteligencia-artificial>

31 Report on the Operational Use of AI in the UN System, High-Level Committee on Management



formalmente aprobados por el HLCP y, en septiembre del mismo año, recibieron el respaldo de la CEB32. A continuación, se presentan de manera sintetizada los diez Principios para el Uso Ético de la Inteligencia Artificial en el Sistema de la ONU:

No causar daño: Los sistemas de IA deben evitar causar daños individuales o colectivos, respetando los derechos humanos y las libertades fundamentales en todas las etapas de su ciclo de vida.

Propósito definido y proporcionalidad: La IA debe usarse de manera justificada y proporcional a objetivos legítimos, alineados con los mandatos y normativas de la ONU.

Seguridad y protección: Los riesgos asociados a la IA deben identificarse y mitigarse para prevenir daños a las personas, el medio ambiente y los ecosistemas;

Equidad y no discriminación: La IA debe garantizar una distribución justa de beneficios y evitar sesgos, discriminación y vulneraciones a los derechos fundamentales.

Sostenibilidad: La IA debe promover la sostenibilidad ambiental, económica y social, evaluando y mitigando sus impactos adversos, especialmente a largo plazo.

Privacidad y protección de datos: Se deben respetar y proteger los derechos de privacidad mediante marcos adecuados de gobernanza y seguridad de datos.

(HLCM) HLCM Task Force on the use of Artificial Intelligence in the UN system, 20/09/2024 (disponible en https://unsceb.org/sites/default/files/2024-11/Report%20on%20the%20Operational%20Use%20of%20AI%20in%20the%20UN%20System_1.pdf); Framework for a Model Policy on the Responsible Use of Artificial Intelligence in UN System Organizations, High-Level Committee on Management (HLCM) HLCM Task Force on the use of Artificial Intelligence in the UN system, 10/10/2024 (disponible en <https://unsceb.org/sites/default/files/2024-11/Framework%20for%20a%20Model%20Policy%20on%20the%20Responsible%20Use%20of%20AI%20in%20UN%20System.pdf>); Our Common Agenda Policy Brief 11 UN 2.0 Forward-thinking culture and cutting-edge skills for better United Nations system impact, UN Secretary general, 2023 (disponible en https://www.un.org/two-zero/sites/default/files/2023-09/un-2.0_policy-brief_en.pdf).

32 Input to the UNESCO Ad Hoc Expert Group on the Ethics of Artificial Intelligence, High-Level Committee on Programmes (HLCP), HLCP Virtual Consultation, 29 July 2020. Disponible en <https://unsceb.org/sites/default/files/2020-11/HLCP%20Input%20to%20the%20UNESCO%20Ad%20Hoc%20Expert%20Group%20on%20the%20Ethics%20of%20AI.pdf>

Autonomía humana y supervisión: Las decisiones críticas, como las relacionadas con la vida y los derechos fundamentales, deben ser tomadas por humanos, asegurando supervisión y control sobre los sistemas de IA.

Transparencia y explicabilidad: Las decisiones basadas en IA deben ser comprensibles y accesibles, garantizando que las personas puedan conocer y entender su lógica y fundamentos.

Responsabilidad y rendición de cuentas: Deben existir mecanismos de supervisión, auditoría y responsabilidad para garantizar que los sistemas de IA se usen de manera ética y legal.

Inclusión y participación: El diseño y uso de la IA deben ser inclusivos, consultando a todas las partes interesadas para asegurar su alineación con las necesidades sociales y los derechos humanos.

04 LIBRO BLANCO SOBRE GOBERNANZA DE LA IA EN EL SISTEMA DE LA ONU

El Libro Blanco sobre la Gobernanza de la Inteligencia Artificial se presenta como un documento clave para establecer un marco ético, normativo y técnico que permita enfrentar los desafíos y aprovechar las oportunidades que plantea la IA en un contexto global³³. Este informe, elaborado por el Grupo de Trabajo Interagencial sobre Inteligencia Artificial (IAWG-AI), define una hoja de ruta integral para gestionar la IA de manera inclusiva y efectiva, basándose en tres áreas clave.

En primer lugar (*"Área de enfoque 1"*), aborda los instrumentos normativos y políticas existentes que orientan la regulación de la IA. El sistema de la ONU ha identificado más de 50 instrumentos normativos, incluyendo tratados, estándares técnicos y directrices políticas, aplicables a la gobernanza de la IA y áreas relacionadas como derechos humanos, ciberseguridad y propiedad intelectual. Organismos como la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU), el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) han desempeñado un

³³ *United Nations system white paper on artificial intelligence governance: an analysis of current institutional models and related functions and existing international normative frameworks within the United Nations system that are applicable to artificial intelligence governance, CEB/2024/1/Add.1, 9 August 2024. Disponible aquí: <https://unsceb.org/sites/default/files/2024-11/UNSystemWhitePaperAIGovernance.pdf>*

papel fundamental en este ámbito. Estos instrumentos, fundamentados en el derecho internacional, abordan riesgos como sesgos algorítmicos y amenazas a la privacidad, y promueven la realización de auditorías, certificaciones y mecanismos de monitoreo con el fin de garantizar la rendición de cuentas y la legitimidad en el uso de la IA³⁴.

En segundo lugar (“Área de enfoque 2”), el Libro Blanco destaca las funciones institucionales que contribuyen al diseño de la gobernanza global de la IA, subrayando el papel central de la ONU como foro para el consenso y la cooperación multilateral. Entre estas funciones se encuentran la investigación científica y las evaluaciones independientes, que legitiman las acciones internacionales al aportar datos confiables y sustentar políticas basadas en evidencia. También se incluye el desarrollo de normas y estándares, un esfuerzo liderado por la ITU, que ha creado más de 200 estándares técnicos enfocados en garantizar la explicabilidad, la seguridad y la protección de datos en sistemas de IA de alto impacto³⁵.

En tercer lugar (“Área de enfoque 3”), el Libro Blanco extrae lecciones aprendidas de modelos previos de gobernanza de bienes públicos globales. Estas experiencias evidencian la importancia de alcanzar consensos científicos y políticos, diseñar medidas específicas adaptadas a los desafíos emergentes y adoptar enfoques normativos flexibles que permitan evolucionar frente a desarrollos tecnológicos disruptivos o situaciones de emergencia. Asimismo, se subraya la urgencia de avanzar en mecanismos de rendición de cuentas para el sector privado, incluyendo reportes tanto voluntarios como obligatorios³⁶.

En su parte final, el Libro Blanco presenta una serie de recomendaciones orientadas a fortalecer la capacidad global para gestionar de manera ética y efectiva los avances en IA³⁷. En pocas palabras, recomienda un marco integral para sistematizar herramientas normativas, ampliar guías técnicas, actualizar políticas internas de la ONU, y fortalecer

34 Ídem, párrafos 22-61. World Health Organization (2024) *Ethics and governance of artificial intelligence for health. Guidance on large multi-modal models*. Geneva; UN RES A/78/L.49, 11 de marzo de 2024, (Disponible en: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240084759>), *Aprovechar las oportunidades de sistemas seguros, protegidos y fiables de inteligencia artificial para el desarrollo sostenible* (Disponible en https://digitallibrary.un.org/record/4043244/files/A_RES_78_265-ES.pdf); UNESCO (2019), *Consenso de Beijing sobre la Inteligencia Artificial y la educación* (Disponible en <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000368303>); ILO (2023) *Generative AI and jobs: A global analysis of potential effects on job quantity and quality* (Disponible en <https://www.ilo.org/publications/generative-ai-and-jobs-global-analysis-potential-effects-job-quantity-and>)

35 Ídem, párrafos 62-73.

36 Ídem, párrafos 74-100.

37 Ídem, párrafo 101.

redes globales y capacidades internas. También sugiere «*sandboxes*»³⁸ para probar enfoques de gobernanza, capacidades de anticipación tecnológica y priorizar la inversión en recursos y capacitación, especialmente en países en desarrollo y poblaciones marginadas, promoviendo equidad e inclusión.

05 GOBERNANZA DE LA IA EN BENEFICIO DE LA HUMANIDAD

El informe Gobernanza de la Inteligencia Artificial en Beneficio de la Humanidad, elaborado por el Órgano Asesor de Alto Nivel sobre IA (HLAB-AI)³⁹, analiza las oportunidades, riesgos y desafíos que plantea la IA. Además, propone recomendaciones concretas para establecer una gobernanza global inclusiva y efectiva⁴⁰.

El informe destaca que la falta de regulación efectiva limita el potencial inclusivo de la IA, agrava las brechas digitales y concentra sus beneficios en un número reducido de actores. Asimismo, advierte que la gobernanza global de la IA presenta un panorama fragmentado, con importantes lagunas y ausencia de mecanismos eficaces de rendición de cuentas, particularmente en relación con sistemas complejos. Por ello, el informe hace un llamado a establecer un marco ético e inclusivo que permita maximizar el potencial de la IA de manera equitativa y sostenible⁴¹.

Como eje central, el documento sostiene que la gobernanza global de la IA es imprescindible debido a su impacto transfronterizo y su capacidad de transformar áreas clave de la sociedad, como la economía, la política, los derechos humanos y el medio ambiente. La IA, sustentada en datos, algoritmos e infraestructuras globales, crea una evidente interdependencia entre naciones, lo que demanda un enfoque coordinado a nivel internacional. Al mismo tiempo, esta interconexión plantea riesgos, como la concentración de poder en unos pocos actores y el aumento de las desigualdades entre el Norte y el Sur globales. En

38 Se puede entender este término como un entorno de pruebas.

39 El Órgano Asesor de Alto Nivel sobre Inteligencia Artificial fue creado en octubre de 2023, tras ser propuesto en 2020 como parte de la Hoja de ruta para la cooperación digital del Secretario General. Su objetivo es realizar análisis y formular recomendaciones sobre la gobernanza internacional de la IA. Los miembros del órgano participan a título personal y no representan a sus organizaciones. <https://news.un.org/es/story/2023/10/1525252>

40 Gobernanza de la Inteligencia Artificial en beneficio de la Humanidad, Informe final del Órgano Asesor de Alto Nivel sobre Inteligencia Artificial, Naciones Unidas, Septiembre de 2024. Disponible en https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/governing_ai_for_humanity_final_report_es.pdf

41 Ídem, párrafos 101- 123.

particular, los países en desarrollo enfrentan barreras estructurales, como la falta de acceso a infraestructura tecnológica avanzada, a datos de calidad y a talento especializado, lo que les impide aprovechar plenamente los beneficios de la IA.

El informe destaca como uno de sus ejes centrales la formulación de cinco principios rectores que buscan orientar la gobernanza de la IA desde una perspectiva ética y operativa, en el marco de un sistema global de gobernanza⁴².

El primer principio establece que la gobernanza de la IA debe ser inclusiva, garantizando la participación activa de personas provenientes de todas las regiones y comunidades en el diseño y supervisión de las políticas. En segundo lugar, se plantea que las regulaciones y políticas vinculadas a la IA deben priorizar el bienestar colectivo, buscando un equilibrio entre la innovación tecnológica y la protección de los derechos fundamentales. El tercer principio subraya la necesidad de que la regulación de la IA se desarrolle en paralelo a la gobernanza de datos, estableciendo estándares comunes que promuevan un uso ético, responsable y equitativo. Asimismo, el cuarto principio aboga por un enfoque global en la gobernanza de la IA, basado en la colaboración activa entre Gobiernos, empresas, el ámbito académico y la sociedad civil. Por último, el quinto principio destaca la importancia de alinear las normas de gobernanza con principios internacionales ampliamente aceptados, como los consagrados en la Carta de la ONU, el derecho internacional de los derechos humanos y los ODS.

Además de estos principios, el informe explora los beneficios de una gobernanza global efectiva de la IA, destacando su capacidad para facilitar la innovación responsable⁴³. Al alinear los avances tecnológicos con principios éticos y derechos humanos, esta gobernanza puede convertirse en un motor para la justicia social, reduciendo desigualdades económicas y digitales y promoviendo un acceso equitativo a los beneficios tecnológicos, especialmente en comunidades marginadas.

Entre sus recomendaciones clave, propone la formación de un panel de expertos científicos en IA, que sirva para generar conocimiento compartido, evaluar impactos tecnológicos y desarrollar guías prácticas que promuevan el desarrollo y uso responsable de la IA⁴⁴. El informe

42 Ídem, párrafos 47-52.

43 Ídem, párrafos 82-85.

44 *“Recomendación 1: Un grupo internacional de científicos expertos en IA Recomendamos la creación de un grupo internacional e independiente de científicos expertos en IA, formado por diversos expertos multidisciplinarios en la materia que presten sus servicios a título personal y de forma voluntaria. Con el apoyo de la oficina de IA propuesta y otros organismos pertinentes de las Naciones Unidas, en colaboración con otras organizaciones internacionales pertinentes, su mandato incluiría: a. Publicar un informe anual en el que se analicen las capacidades, las oportunidades, los riesgos y las incertidumbres relacionadas con la IA, y se identifiquen las esferas de consenso científico sobre las tendencias tecnológicas y las áreas en las que se necesita más investigación”, Ídem, párrafos 86-100.*

también resalta la necesidad de una oficina de IA dentro de la Secretaría General de la ONU⁴⁵, que sirva como punto focal para coordinar las recomendaciones, fomentar alianzas multisectoriales y garantizar una gobernanza inclusiva y adaptativa. En su conclusión, el documento A hace un llamado a la acción, subrayando la oportunidad histórica de establecer un nuevo contrato social global para la IA. Este contrato debe garantizar una distribución equitativa de los beneficios de la tecnología y proteger a los más vulnerables de sus riesgos.

45 *Recomendación 7: Una oficina de IA en la Secretaría General* Recomendamos la creación de una oficina de IA dentro de la Secretaría General, dependiente del Secretario General. Su organización debería ser sencilla y ágil, aprovechando en la medida de lo posible las entidades competentes de las Naciones Unidas ya existentes. Actuando como elemento "aglutinante" para apoyar e impulsar las propuestas de este informe, estableciendo alianzas e interactuando con otros procesos e instituciones, el mandato de la oficina incluiría: a. Brindar apoyo al grupo internacional de científicos expertos en IA, al diálogo sobre políticas, al intercambio de normas, a la red de desarrollo de la capacidad y, en la medida en que sea necesario, al fondo mundial y al marco mundial de datos sobre IA; b. Participar en actividades de divulgación dirigidas a múltiples partes interesadas, incluidas las empresas tecnológicas, la sociedad civil y el mundo académico, sobre cuestiones emergentes relacionadas con la IA; c. Asesorar al Secretario General sobre cuestiones relacionadas con la IA, en coordinación con otras partes pertinentes del sistema de las Naciones Unidas para ofrecer una respuesta "de todo el sistema". Ídem, párrafos 178-189.