

# **ENFRENTANDO LA CRISIS DE LA GOBERNANZA GLOBAL**

## **Resumen Ejecutivo**

*The Report of the Commission on Global Security, Justice & Governance* is supported by The Hague Institute for Global Justice and the Stimson Center.

## About The Hague Institute for Global Justice

The Hague Institute for Global Justice is an independent, nonpartisan organization established to conduct interdisciplinary policy-relevant research, develop practitioner tools, and convene experts, practitioners, and policymakers to facilitate knowledge sharing. Through this work the Institute aims to contribute to, and further strengthen, the global framework for preventing and resolving conflict and promoting international peace. The Hague Institute for Global Justice, or simply The Hague Institute, was established in 2011 by the city of The Hague, key Hague-based organizations, and with support from the Dutch government. Located in the city that has been a symbol of peace and justice for over a century, The Hague Institute is positioned uniquely to address issues at the intersection of peace, security, and justice.

## About Stimson

The Stimson Center is a nonprofit and nonpartisan think tank that finds pragmatic solutions to global security challenges. In 2014, Stimson celebrated twenty-five years of pragmatic research and policy analysis to reduce nuclear, environmental, and other transnational threats to global, regional, and national security; enhance policymakers' and public understanding of the changing global security agenda; engage civil society and industry in problem-solving to help fill gaps in existing governance structures; and strengthen institutions and processes for a more peaceful world. The MacArthur Foundation recognized Stimson in 2013 with its Award for Creative and Effective Institutions.

# Resumen Ejecutivo

## Enfrentando la crisis de la gobernanza global

La humanidad se enfrenta hoy a una gama de problemas globales cada vez mayor que requieren urgente atención: las múltiples guerras y ataques terroristas alimentados por el extremismo violento, a la represión por parte de regímenes autocráticos y los conflictos en África, Europa del Este, el Gran Oriente Medio, y en otros lugares, a los crecientes peligros globales que plantea el cambio climático, por las crisis económicas de ondulación a través de economías estrechamente conectadas y las cada vez más sofisticadas amenazas cibernéticas. Estos temas interconectados no pueden ser tratados eficazmente por cualquier Estado o grupo de Estados; inevitablemente, compartimos la responsabilidad mutua de nuestra seguridad. Sin embargo, frente a estos desafíos, que socavan la seguridad humana, el desarrollo humano y los derechos humanos, también se ven superadas las capacidades operativas y políticas de las instituciones de gobernanza global creadas a mediados del siglo XX con fines cruciales, pero diferentes.

La creciente conectividad global, en particular, envigoriza a las fuerzas del desorden pero también abre nuevas oportunidades para hacer frente a las aflicciones de siglos de antigüedad, como la pobreza global, la discriminación de género y la propagación de enfermedades, y temas más recientes como la degradación del medio ambiente. Las tecnologías de gran alcance y el movimiento intenso de personas, bienes, servicios y capital asociados con la hiperconectada economía global de hoy proporcionan nuevas maneras de avanzar en los objetivos del programa Desarrollo del Milenio y más allá del 2015 de las Naciones Unidas para el Desarrollo, para cumplir con las partes clave de la Agenda Climática de diciembre de 2015 en París, para incorporar innovaciones en la prevención de conflictos, el mantenimiento y la consolidación de la paz, y para promover el estado de derecho internacional.

Nos encontramos en el umbral de una nueva era, con la oportunidad de forjar una nueva ética global y alcanzar derechos humanos para todos, revitalizar las instituciones multilaterales y aprovechar las ideas, talentos y recursos de los actores estatales y no estatales por igual. Responder a los retos de nuestro tiempo exige que superemos las profundas divisiones que generan la actual crisis de la gobernanza global. En la misma línea, la Comisión de Seguridad, Justicia & Gobernanza propone reformas pragmáticas utilizando nuevas herramientas y redes para construir mejores instituciones mundiales. Promoviendo estas innovaciones a través del aniversario 75º de la ONU en el 2020, la Comisión pretende llamar la atención de los responsables políticos, de los líderes de opinión y de la sociedad civil internacional sobre la necesidad de soluciones globales más dinámicas y creativas frente a los desafíos globales que se avecinan.

### **La convergencia de la justicia y la seguridad –o «seguridad justa»– es fundamental para comprender y hacer frente a las amenazas y desafíos de la gobernanza global actual.\***

La justicia, en particular mediante el estado de derecho, es esencial para garantizar la seguridad humana a nivel personal y comunitario. Así mismo, una sociedad justa es una ilusión si no existe la seguridad.

Si analizamos los desafíos globales principales a través del prisma de la seguridad justa, se destacan tanto agudas tensiones como también complementariedades potenciales que deben ser primero reconocidas y luego gestionadas o reforzadas. Esto se presta a nuevas ideas y a una mayor urgencia para hacer frente a problemas que a menudo son insolubles entre y dentro de las fronteras.

---

\* En los otros cinco idiomas oficiales de la ONU «Seguridad Justa» se traduce de la siguiente manera: árabe, أمن العدالة; chino, 公正安全; francés, sécurité juste; ruso, безопасность по справедливости; e inglés, just security (ver págs. 12 a 14 en el informe completo).

El objetivo de la seguridad justa es forjar un sistema de gobernanza global de apoyo mutuo responsable y eficaz, y de una paz sustentable. Esta visión se basa en compromisos internacionales de larga data sobre los derechos humanos, el derecho internacional y el papel crítico de instituciones multilaterales flexibles y en evolución, así como también los actores estatales y no estatales en la gobernanza global. Más allá de las Naciones Unidas y otras instituciones internacionales, un número creciente de organizaciones regionales, incluidas la Unión Africana, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, la Unión Europea, la Unión de Naciones Suramericanas, están dando forma a tendencias mundiales. Igualmente importantes son la sociedad civil, la comunidad empresarial, los municipios y los medios de comunicación; cada uno ofrece perspectivas y recursos únicos que varían en tamaño y alcance. Estos actores cada vez más globales pueden trabajar juntos con un enfoque de red en la gobernanza orientada hacia soluciones inclusivas e innovadoras para algunos de los problemas más difíciles del mundo.

### **Tres grandes retos y oportunidades para la gobernanza mundial son las áreas frágiles y afectadas por conflictos, la gobernanza climática y la economía mundial hiperconectada.**

A pesar de un aumento de las operaciones de mantenimiento de la paz y estabilidad de la ONU que comenzaron en el cambio de milenio, para hacer frente a la fragilidad del Estado y los conflictos violentos, siguen siendo tan complicadas y costosas como siempre, y miles de millones de dólares se gastan anualmente en la búsqueda de la paz sustentable. Múltiples, concurrentes, y recurrentes conflictos intraestatales, explotados por organizaciones terroristas y criminales internacionales, han invertido las tendencias decrecientes en la violencia política que se observaban desde el fin de la Guerra Fría. Solo en el 2014, el número de refugiados aumentó en 2,1 millones a niveles récord, y el número de desplazados internos a causa de conflictos armados creció en 5,2 millones, otro récord lamentable. De hecho, en los estados y regiones frágiles, los vínculos entre la seguridad, la justicia y la gobernanza — y las brechas entre ellos— son los más fáciles de identificar, pero a menudo los más difíciles de crear o llenar. Al mismo tiempo, el creciente papel de las mujeres, las organizaciones de la sociedad civil y las empresas, cuyas voces se amplifican a través de nuevas tecnologías de comunicación, ofrecen nuevas oportunidades para la consolidación de la paz y la renovación efectiva de la gobernanza. En respuesta a estas amenazas, desafíos y oportunidades, la Comisión ofrece las siguientes recomendaciones ilustrativas:†

- **Crear una nueva generación de operaciones de paz multidimensionales de la ONU:** Desarrollar la capacidad de respuesta para desplegar personal civil, policial y militar para las urgentes necesidades de consolidación y de mantenimiento de la paz; colocarlas bajo la dirección de un nuevo grupo de Jefes de Misión y experimentados mediadores; todo ello, en estrecha coordinación con la sociedad civil de la región y otros actores, incluyendo mediadores y constructores de la paz femeninos.
- **Fortalecer la responsabilidad de prevención, protección y reconstrucción:** Invertir en planes de acción para mejorar las capacidades de alerta temprana y Responsabilidad de Proteger (R2P) —involucrando a todos los organismos y programas de las Naciones Unidas— con énfasis en la prevención de atrocidades; incorporar monitores de misión de la ONU en todas las fuerzas que participan en la ejecución de R2P; establecer metas concretas y alcanzables para todos los actores internacionales que buscan prevenir, responder y reconstruir después de acontecimientos tales como atrocidades en masa.

El aumento constante de las emisiones de gases de efecto invernadero a nivel mundial está calentando la atmósfera y los océanos, derritiendo el hielo polar y los glaciares, provocando, como consecuencia, el aumento del nivel del mar y de la acidez del océano, en detrimento de la vida marina y de la seguridad humana por igual. El cambio climático genera sequías más intensas, más inundaciones y tormentas devastadoras, y golpea más duro a los que tienen menos capacidad de adaptación, a quienes solo pueden desplazarse. El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) proyecta que el número de refugiados del cambio climático aumentará a 100 millones en el 2025 y 150 millones en 2050. El impacto de la humanidad sobre el clima mundial es cada vez más claro. Con cada informe sucesivo del IPCC, la necesidad de tomar medidas extraordinarias y decisivas se hace más evidente y urgente. En la medida en que las partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático miran hacia la Vigésima Primera Conferencia de las Partes, en París, muchas

† Cada una de estas propuestas de reforma se elabora sobre - incluyendo su justificación (por ejemplo, cómo mejorar la interacción de la seguridad y la justicia en la gobernanza mundial), las características principales, y claves para el progreso - en el Informe. Una lista de las recomendaciones de la Comisión se puede encontrar en el Resumen de las recomendaciones (págs. 114-117 en el informe completo).

de ellas tienen la esperanza de que un acuerdo climático vinculante pueda surgir, pero también les preocupa que permanezca indefinido. La necesidad está presionando para encontrar nuevos enfoques, más productivos para abordar las causas y los efectos del cambio climático. Enfoques como el aumento de la colaboración público-privada, la ecologización de las principales industrias y la adopción de perspectivas regionales. La mitigación y la adaptación al cambio climático a nivel mundial bien pueden requerir un nuevo entendimiento de lo que constituye la seguridad y la justicia en el siglo XXI. Respondiendo resuelta y creativamente a este desafío de gobernanza global por excelencia, la Comisión formula las siguientes recomendaciones principales:

- **Innovar en la gobernanza climática:** Facilitar nuevas formas de contacto entre la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y otros regímenes internacionales, autoridades subnacionales y grupos de la sociedad civil. Establecer una entidad monitora internacional dióxido de carbono, un Centro de Información de la Acción Climática Global y un Consejo Asesor de Ingeniería Climática para revisar todos los experimentos que supongan alguna modificación atmosférica.
- **Desarrollar un Mecanismo de Licencias Verdes dentro del Fondo Verde para el Clima:** Potenciar la innovación del sector privado para la mitigación y adaptación del cambio climático, especialmente en apoyo de las poblaciones vulnerables de los países en desarrollo.

La globalización económica y tecnológica ha creado una economía global hiperconectada, que ha generado no solo grandes beneficios socioeconómicos sino también desigualdades económicas mayores, y puede actuar como multiplicador de amenazas. La crisis financiera de Estados Unidos de 2008 y 2009 se extendió por todo el sistema financiero mundial, causando pérdidas de más de USD 4,1 trillones de dólares a los bancos, y condujo al aumento del desempleo mundial con treinta millones más de personas sin trabajo. La economía mundial sigue siendo vulnerable a la fuga de capitales, miles de millones de pérdidas en los flujos financieros ilícitos y nuevas formas de delitos criminales, espionaje y robo de la propiedad intelectual y de los recursos naturales. Mientras tanto, más de tres mil millones de personas (un número que está subiendo de manera constante) pueden acceder a Internet, lo que contribuye junto con otros medios de comunicación moderna, a un explosivo crecimiento del comercio mundial. El incremento del acceso a las nuevas tecnologías y la participación en la economía global tiene el potencial de sacar a decenas de millones de personas de la pobreza extrema y avanzar en los objetivos de la Agenda de Desarrollo Post-2015, creando así un mundo más seguro y justo. En respuesta a estos riesgos y oportunidades inherentes, la Comisión ofrece las siguientes recomendaciones:

- **Establecer un «G-20 +» dentro de un nuevo marco de cooperación económica global para evitar crisis financieras y cumplir con el Programa para el Desarrollo 2015:** Mejorar la coordinación institucional G20-UN-Bretton Woods para evitar la propagación de las crisis financieras transfronterizas, promover la reforma económica, y fomentar el crecimiento inclusivo necesario para la consecución de los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sustentable.
- **Desarrollar una red global de centros de lucha contra la ciberdelincuencia y un mayor acceso a Internet a través de una mayor creación de capacidad:** Reforzar la respuesta global a los ciberataques a través de la INTERPOL y los equipos nacionales de respuesta a emergencias informáticas (CERT) y aumentar el acceso a Internet y la seguridad cibernética en el hemisferio sur a través varias iniciativas, entre ellas la Agenda Conectar 2020 de la Unión Internacional de Telecomunicaciones y la promoción de la higiene cibernética.

Un enfoque de reforma práctico e integrado, que acentúe y vincule estrechamente las preocupaciones de seguridad y justicia, permite avanzar en los tres temas globales mencionados anteriormente, así como una mejor apreciación de los temas transversales clave, como el género, la migración y la lucha contra la corrupción. Cuando se gestiona con eficacia, la economía global hiperconectada proporciona herramientas que pueden potenciar respuestas internacionales y locales a las necesidades especiales de las áreas frágiles y afectadas por conflictos. De esta manera, las nuevas tecnologías de la comunicación y la revolución «Big Data» pueden ayudar a dar rienda suelta a la creatividad humana y a la acción colectiva para hacer frente a la crisis climática. Al mismo tiempo, nuestro pequeño y denso mundo interconectado no puede prosperar si hay más de un millón de habitantes que no logran cruzar el umbral básico para una vida segura y digna, o si el aumento del nivel del mar, las sequías

extremas, las inundaciones y las tormentas intensas, las bandas de traficantes y las redes de extremistas violentos amenazan la seguridad, el bienestar y la supervivencia de millones de personas.

**Un conjunto coherente de reformas de gobernanza global requiere innovación, instituciones globales simplificadas y la participación más eficaz de organizaciones regionales, autoridades locales, la comunidad empresarial y la sociedad civil a través de generaciones con mayor eficacia y a lo largo de generaciones.**

Los recurrentes fracasos de la reforma dentro de la ONU y otras entidades profundizan la crisis de gobernanza global con consecuencias para la seguridad y la justicia. Fomentar el progreso requiere un buen conocimiento de los obstáculos con que se encontraron las iniciativas de reforma anteriores. En particular, estos incluyen: (i) la falta de voluntad política para cambiar, sobre todo en los países poderosos o de burocracias arraigadas; (ii) diseño precario y promoción mediocre de una política específica o reforma institucional; y (iii) inversión limitada en habilidad y esfuerzo para mantener un programa de reforma hasta el final.

El aumento de actores no estatales, regionales y locales añade una nueva y, a menudo, prometedora dimensión a la capacidad de resolución de problemas de la gobernanza global. Por un lado, los grupos terroristas internacionales y las organizaciones criminales pueden infligir daños humanos y materiales significativos. Por otro lado, la mayoría de los nuevos actores globales –desde las organizaciones de la sociedad civil y las empresas multinacionales a los intendentes de las crecientes megaciudades, hasta las organizaciones regionales, como la Organización de los Estados Americanos (OEA) o la ASEAN–incorporan capacidades únicas y un compromiso por el avance de la seguridad justa. Al ayudar a movilizar presión para reformas institucionales globales (intergubernamentales) mientras desempeñando una función como socios con recursos inventivos con nuevas perspectivas, ellos forman parte integral de la aún creciente gobernanza de la red de contactos. Para tener éxito en el siglo XXI, las Naciones Unidas y otras instituciones globales deben extender su poder tradicional de convocatoria de Estados miembros e incorporar formas innovadoras para involucrar cada vez más actores influyentes no estatales, regionales y locales.

Aprovechando las oportunidades para mejorar la gobernanza mundial, y consciente de los riesgos y desafíos de la reforma, la Comisión hace las siguientes recomendaciones:

- **Establecer una Asociación Mundial de las Naciones Unidas:** Dar mayor voz a los temas de política menos representados, como los derechos de la mujer, la migración, y la formación de una fuerza laboral moderna, a través de nuevos pactos sociales y de un nuevo centro en el cual todo el sistema de las Naciones Unidas pueda aprovechar la experiencia de la sociedad civil y de la comunidad empresarial.
- **Ampliar el número de miembros del Consejo de Seguridad de la ONU y el compromiso no tradicional:** Crear más oportunidades para que los países, las organizaciones regionales, las autoridades locales y los actores no estatales contribuyan al establecimiento, al mantenimiento y a la consolidación de la paz, y, al mismo tiempo, aumentar la legitimidad representativa del Consejo y la moderación en el uso del veto.
- **Establecer un Consejo de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas:** Transformar la Comisión de Consolidación en un Consejo –similar a la transformación de la Comisión de Derechos Humanos en 2005– con nuevas autoridades de coordinación, nuevos recursos financieros y de conocimiento, además de un nuevo enfoque en la prevención, incluso mediante «auditorías para la construcción de la paz».
- **Fortalecer y utilizar más plenamente la Corte Internacional de Justicia:** Ampliar la aceptación de la jurisdicción de la Corte Mundial y hacer uso de sus opiniones consultivas autorizadas de manera innovadora.
- **Fortalecer las relaciones de trabajo entre el Consejo de Seguridad de la ONU, la Corte Penal Internacional y el Consejo de Derechos Humanos de la ONU:** Apoyar un diálogo sostenido, introducir sanciones para hacer cumplir las sentencias y órdenes de arresto. Aprovechar el análisis de conflictos a través de todo el sistema de la ONU bajo la iniciativa de los Derechos Humanos Primero y sus recomendaciones de acciones tempranas en respuesta violaciones de los derechos humanos a gran escala.

- **Poner en marcha una Red Parlamentaria de las Naciones Unidas:** Establecer un órgano asesor parlamentario de la Asamblea General de la ONU para lograr una mayor concientización y participación en la gobernanza de las Naciones Unidas, en consonancia con otras redes existentes para el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Mundial del Comercio (OMC), y las organizaciones regionales.

**Una estrategia eficaz para la reforma requiere coaliciones inteligentes entre estados con ideas afines y actores no estatales para movilizar y mantener el apoyo para el cambio.** Las ideas, redes, recursos y habilidades de liderazgo de todos los actores con algo que aportar deben ser evaluados, cultivados y aprovechados en la primera etapa de las iniciativas de reforma de la gobernanza global, incluyendo los gobiernos, los grupos de la sociedad civil, la comunidad empresarial, las organizaciones regionales y las autoridades locales. Tres ejemplos emblemáticos de estas características son la Coalición por la Corte Penal Internacional, la Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Terrestres y la iniciativa internacional para adoptar la Responsabilidad de Proteger como norma mundial.

Hitos intermedios claros, respaldados por las comunicaciones bien afinadas, monitoreo y herramientas de coordinación, también son importantes para el éxito. En particular, la Comisión recomienda invertir en un enfoque híbrido que se nutre de los puntos fuertes de dos importantes vías de reforma de la gobernanza global diseñadas para superar las divisiones profundas en la comunidad internacional:

- **La reforma por vías paralelas** reconoce que diferentes tipos de negociaciones multilaterales de reforma requerirán diferentes foros de negociación y que se procederá a diferentes velocidades. Esto permitirá facilitar una secuenciación cuidadosa de reformas basadas en criterios como la urgencia, la viabilidad política y el costo.
- Marcando el septuagésimo quinto aniversario de la ONU en el 2020, con la culminación de un proceso de negociación multilateral de tres años sobre las reformas institucionales globales, una **Conferencia Mundial sobre Instituciones Globales** podría servir como un punto de reunión para las coaliciones inteligentes y al mismo tiempo generar un impulso político para las múltiples y urgentes reformas globales.

Cuando la seguridad y la justicia sean reconocidas como conjuntamente fundamentales para la gobernanza global, los desafíos más urgentes de hoy se podrán superar. La Seguridad Justa puede dar forma a un programa de reforma práctico para innovar nuestras instituciones globales, leyes, instrumentos de política y relaciones, que con demasiada frecuencia fueron diseñados para los desafíos del siglo XX. Los líderes de los estados poderosos y los emergentes actores globales tienen una responsabilidad particular para garantizar que las Naciones Unidas y otros actores globales continúen inspirando, salvaguardando los derechos humanos y dando razón para la esperanza incluso a las personas más vulnerables. Garantizar la seguridad y la justicia permitirá que la humanidad no sólo sobreviva sino también prospere con dignidad, un importante recordatorio cotidiano para los líderes que aspiran a ofrecer a su gente el imperativo práctico y moral de nuestro tiempo.