

A **75** años de la

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

RIESGOS GLOBALES



Beatriz Nadia Pérez Rodríguez
Graciela Pérez Gavilán Rojas
coordinadoras



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO División de Ciencias Sociales y Humanidades

A 75 AÑOS DE LA ORGANIZACIÓN
DE LAS NACIONES UNIDAS



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Rector general, José Antonio de los Reyes Heredia
Secretaria general, Norma Rondero López

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA-XOCHIMILCO

Rector de Unidad, Fernando de León González
Secretario de Unidad, Mario Alejandro Carrillo Luvianos

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

Directora, Dolly Espínola Frausto
Secretaria académica, Silvia Pomar Fernández
Jefa del Departamento de Política y Cultura, Esthela Irene Sotelo Núñez
Jefe de la sección de publicaciones, Miguel Ángel Hinojosa Carranza

CONSEJO EDITORIAL

Jerónimo Luis Repoll (presidente)
Aleida Azamar Alonso / Gabriela Dutrénit Bielous
Álvaro Fernando López Lara

Asesor del Consejo Editorial: Miguel Ángel Hinojosa Carranza

COMITÉ EDITORIAL DEPARTAMENTAL

Eleazar Humberto Guerra de la Huerta (Presidente)
Clara Martha Adalid y Diez de Urdanivia / Carola Conde Bonfil
Nicté Fabiola Escárzaga / Tadeo Liceaga Carrasco
Eduardo Tzili Apango / Merarit Viera Alcazar
Héctor Manuel Villareal Beltrán

D.R. © Universidad Autónoma Metropolitana
Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco
Calzada del Hueso 1100, Colonia Villa Quietud,
Alcaldía Coyoacán, Ciudad de México, C.P. 04960
Sección de Publicaciones de la División de Ciencias Sociales y Humanidades.
Edificio A, 3er piso. Teléfono 54 83 70 60
pubcsh@gmail.com / pubcsh@correo.xoc.uam.mx
<http://dch.xoc.uam.mx/repdig>
<http://www.casadelibrosabiertos.uam.mx/index.php/libroelectronico>
<http://dchpublicaciones.xoc.uam.mx>

Los textos presentados en este volumen fueron revisados y dictaminados por pares académicos expertos en el tema y externos a nuestra Universidad, a partir del sistema doble ciego por el Comité Editorial del Departamento de Política y Cultura, de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

A 75 años *de la* ORGANIZACIÓN
de las NACIONES UNIDAS
Riesgos globales

Beatriz Nadia Pérez Rodríguez
Graciela Pérez Gavilán Rojas
Coordinadoras

Primera edición: diciembre de 2021

D.R. © Universidad Autónoma Metropolitana
Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco
Calzada del Hueso 1100
Colonia Villa Quietud, Alcaldía Coyoacán
04960 Ciudad de México

Sección de Publicaciones
División de Ciencias Sociales y Humanidades
Edificio A, tercer piso
Teléfono: 55 5483 7060
pubcsh@gmail.com/pubcsh@correo.xoc.uam.mx
<http://dcsh.xoc.uam.mx>
<http://www.casadelibrosabiertos.uam.mx>

Portada: Dcg, Iraís Hernández Güereca

ISBN impreso: 978-607-28-2397-6

ISBN epub: 978-607-28-2398-3

Agradecemos a la Rectoría de Unidad el apoyo recibido para la publicación.

Esta obra de la División de Ciencias Sociales y Humanidades
de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco,
fue dictaminada por pares académicos externos especialistas en el tema.

Impreso en México / Printed in Mexico

Índice

Prólogo	9
---------	---

LA ONU Y SUS DESAFÍOS ESTRUCTURALES

Los esfuerzos de la ONU en la construcción de un sistema de desarrollo eficaz <i>Beatriz Hernández Narváez</i>	15
--	----

La seguridad nuclear a 75 años de la creación de la Organización de las Naciones Unidas <i>Graciela Pérez Gavilán</i>	43
---	----

El papel de Rusia en la creación de la Organización de las Naciones Unidas y en su evolución <i>Ana Teresa Gutiérrez del Cid</i>	61
--	----

La ONU y la Unión Europea: impulso al multilateralismo <i>Beatriz Nadia Pérez Rodríguez y Cuauhtémoc V. Pérez Llanas</i>	91
---	----

A 75 años de velar por el respeto del derecho internacional: una perspectiva desde la Corte Internacional de Justicia <i>Carmelo Cattafi</i>	109
--	-----

LA ONU ANTE LOS DESAFÍOS GLOBALES

Los retos de la ONU para alcanzar la gobernanza en materia de protección a desplazados forzados a 75 años de su fundación <i>Tomás Milton Muñoz Bravo</i>	141
La ONU a 75 años de cooperación en la lucha contra el terrorismo <i>Genaro Beristáin Aguilar</i>	163
La educación y su influencia en el desarrollo desde la perspectiva de la ONU <i>Enrique Catalán Salgado y Luis Miguel Valdivia Santa María</i>	187
<i>Big Data</i> y desarrollo sostenible: piedras angulares de la ONU a 75 años de su fundación <i>Enrique Catalán Salgado</i>	207

Prólogo

*Beatriz Nadia Pérez Rodríguez
y Graciela Pérez Gavilán Rojas*

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, el 24 de octubre de 1945, se constituyó el acta fundacional de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en la ciudad de San Francisco, Estados Unidos, firmada por 50 naciones. Sus principales objetivos eran asegurar la libertad, dignidad y bienestar del ser humano y principalmente evitar una nueva guerra mundial tan letal y destructiva como la que se había vivido.

Con la construcción de este organismo internacional se consideraba que la cooperación, más que el conflicto, entre la comunidad de naciones sería la ruta a seguir y con ello surgiría un nuevo orden internacional posbélico, más favorable al desarrollo humano y a la sociedad mundial en diferentes áreas. A 75 años de la creación de la Organización de las Naciones Unidas el escenario geopolítico internacional ha variado, nuevos actores, procesos políticos y económicos, desarrollos tecnológicos y cambios socioculturales han transformado la estructura del sistema internacional.

Después del orden mundial bipolar de la Guerra Fría con el derrumbe de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y un breve periodo unipolar de Estados Unidos, nuevos escenarios han surgido en los inicios del siglo XXI, como el ascenso de China como gran potencia económica y su rivalidad y competencia con Estados Unidos por el poder hegemónico mundial, el reposicionamiento de Rusia como importante actor en el escenario internacional, el cambio del eje geográfico del comercio internacional noratlántico a la región de Asia Pacífico, el ascenso de potencias medias como Corea del Sur y la India, una mayor interdependencia y conexión en la sociedad global por medio de la economía y tecnología, nuevos conflictos político-militares como la guerra de Siria y nuevos desafíos como el cambio climático, la creciente migración y el terrorismo.

En este proceso emerge nuevamente un orden mundial bipolar en el que Estados Unidos, por un lado, frente a China y Rusia, por el otro, encabezan, junto con sus aliados, dos bloques políticos perfectamente delimitados, con intereses, visiones del poder y de las relaciones internacionales distintas en un escenario internacional definido por la incertidumbre y la transición.

Frente a estas transformaciones del sistema internacional y nuevos desafíos de la sociedad global en el siglo XXI, se hace necesaria una reestructuración y un nuevo debate en el seno de la Organización de las Naciones Unidas que contemple los desafíos y las posibilidades de cambio requeridas por la sociedad mundial en este siglo.

En la presente obra se realiza una revisión desde diferentes perspectivas sobre los 75 años de la ONU y el impacto de las políticas que ha impulsado, desde sus objetivos prioritarios sobre el desarrollo y la seguridad, la relación con sus Estados miembros y su fundamento jurídico, para después analizar sus aportaciones y retos en los sucesos actuales como la migración, el terrorismo, la educación y el *big data*.

Es así que en el texto “Los esfuerzos de la ONU en la construcción de un sistema de desarrollo eficaz”, Beatriz Hernández Narváez reconoce el sistema de desarrollo de la ONU como uno de los tres pilares fundamentales de la organización para lograr una paz duradera, haciendo un recuento histórico de la evolución de la ONU en función de las transformaciones del sistema internacional. La autora recupera los cambios en la composición de la organización y la apertura hacia la sociedad civil y otros actores relevantes; el desarrollo humano y el desarrollo sostenible han pasado a formar parte central de la agenda global. Ante dicho escenario, la crisis del Covid-19 que inició en diciembre de 2019 representa un reto para el sistema multilateral en términos operativos, políticos y financieros, por lo que para superar las múltiples crisis provocadas por la pandemia se requerirá de un sistema multilateral más fuerte, flexible y eficaz, a la altura de cumplir los compromisos de la Agenda 2030 de no dejar “a nadie atrás”.

Por otra parte, Graciela Pérez Gavilán analiza la defensa de la paz y seguridad de la comunidad de naciones como tema prioritario de la ONU. La seguridad nuclear es un tema estratégico, sin embargo, no se ha logrado limitar el incremento y desarrollo de armas nucleares a gran escala por parte de las potencias nucleares, ni la carrera armamentista entre éstas. Una nueva reflexión sobre la seguridad nuclear en el seno de la ONU es de gran importancia en el momento actual.

En el apartado de Ana Teresa Gutiérrez del Cid, la autora presenta una reflexión sobre los 75 años de la ONU como base del orden mundial producto de Yalta-Potsdam, que resistió la prueba de la Guerra Fría, sobrevivió al colapso de la bipolaridad y hoy confronta un difícil camino de adaptación a nuevas realidades. El propósito de su trabajo es describir los principales aspectos de la actuación de Rusia en la creación de la ONU, en la evolución de la organización y en las perspectivas de su reforma.

En el apartado “La ONU y la Unión Europea”, Beatriz Nadia Pérez Rodríguez y Cuauhtémoc V. Pérez Llanas tienen por objetivo presentar la aportación de las dos instituciones al multilateralismo desde su creación, impulsando temas comunes como la búsqueda de la paz; además, realizan una revisión de las particularidades que representa que una organización internacional intergubernamental regional, como lo es la Unión Europea, tenga un estatus de miembro en una organización internacional de carácter universal. Finalmente, plantean los retos que representa un nuevo contexto internacional para el impulso del multilateralismo.

Para terminar con este primer apartado, el texto de Carmelo Cattafi, “A 75 años de velar por el respeto del derecho internacional: una perspectiva desde la Corte Internacional de Justicia”, el autor analiza las características de la Corte Internacional de Justicia (CIJ), el tribunal mundial con competencia universal que vela por el respeto y el progresivo desarrollo del derecho internacional. En él, se analizan algunos criterios utilizados para dirimir las controversias y emitir opiniones consultivas por medio de la asistencia jurídica en los asuntos más relevantes y controversiales que, si bien han permitido ganar la confianza de los Estados para resolver pacíficamente sus diferencias, también han generado críticas por operar de manera conservadora.

En el segundo apartado de la publicación se revisan las acciones de la ONU ante los retos globales. En el primer documento, de Tomás Milton Muñoz Bravo, “Los retos de la ONU para alcanzar la gobernanza en materia de protección a desplazados forzados a 75 años de su fundación”, se analizan los instrumentos para atender a quienes se vieron obligados a dejar sus lugares de origen debido a los conflictos bélicos para, finalmente, conocer la lucha por alcanzar una gobernanza en la materia ante los retos actuales.

El texto de Genaro Beristáin Aguilar tiene por objetivo revisar las convenciones, reuniones de alto nivel, resoluciones, oficinas y estructuras que ha creado la ONU para hacerle frente a la intención de grupos irregulares de causar temor a la sociedad. La comunidad internacional tuvo que adaptarse a las

nuevas dimensiones del terrorismo internacional, incrementar la cooperación e intercambio de información sobre posibles amenazas, homologar sus sistemas jurídicos para tipificar el fenómeno como un delito grave y a coordinar esfuerzos para denegar protección, financiamiento y apoyo a grupos señalados como terroristas.

En el siguiente apartado de la publicación Enrique Catalán Salgado y Luis Miguel Valdivia realizan un análisis de la creación de la UNESCO como eje fundamental en el subsistema de la organización. Por último, en el documento de Enrique Catalán Salgado se incorpora la relevancia de la información, su uso e importancia para mantener el objetivo primordial de la organización mundial de preservar la paz.

La finalidad del presente libro, mediante los diferentes temas abordados a partir de los 75 años de la fundación de la Organización de las Naciones Unidas, es abrir el debate sobre el papel de este organismo internacional frente a los desafíos de la sociedad global del siglo XXI.

La ONU y sus
desafíos
estructurales

Los esfuerzos de la ONU en la construcción de un sistema de desarrollo eficaz

Beatriz Hernández Narváz*

El sistema de desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) es uno de los tres pilares fundamentales de la ONU para lograr una paz duradera. Sus orígenes y evolución son el resultado de las interacciones geopolíticas a lo largo de su historia, así como de las transformaciones del sistema internacional. Con los cambios en la composición de la ONU y la apertura hacia la sociedad civil y otros actores relevantes, el desarrollo humano y el desarrollo sostenible pasaron a formar parte central de la agenda global. La crisis del Covid-19 que dio inicio en diciembre de 2019 es un reto para el sistema multilateral en términos operativos, políticos y financieros. Para superar las múltiples crisis provocadas por la pandemia se requerirá de un sistema multilateral más fuerte, flexible y eficaz, a la altura de cumplir los compromisos de la Agenda 2030 de no dejar “a nadie atrás”.

La conmemoración del 75 aniversario de la ONU es sin duda una oportunidad para alabar todo lo logrado desde su fundación: desde el mantenimiento de la paz hasta el establecimiento de tratados internacionales históricos, la descolonización, las normas de derechos humanos y el establecimiento de los mecanismos que garantizan su respeto y debido seguimiento, el triunfo sobre el *apartheid*, la ayuda humanitaria desplegada a millones de víctimas de conflictos armados y de catástrofes, la erradicación de muchas enfermedades, la reducción continua del hambre, el desarrollo progresivo del derecho internacional, la ayuda a millones de refugiados y desplazados, entre otros tantos.

A pesar de estos hitos, es necesario reconocer las debilidades, flaquezas y limitaciones de la ONU. Como fue señalado en un artículo recién publicado

* Maestra en Estudios en Desarrollo por la London School of Economics (LSE) y miembro del Servicio Exterior Mexicano desde 2003.

por el ex director de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), Javier Solana, “los 75 años de la ONU han estado marcados desde el principio por la preeminencia de los intereses geopolíticos... y por los profundos desequilibrios inscritos en el ADN de la organización”.¹

Y a pesar de sus múltiples deficiencias y limitaciones, hoy más que nunca se requiere de una ONU fortalecida, que esté a la altura de la crisis del multilateralismo que enfrentamos actualmente. La crisis del Covid-19 fue un golpe en la cara para todos los países por igual; demuestra que ante retos globales se requiere de más y no menos ONU; también demostró que los retos globales están interconectados, son interdependientes, y que una paz duradera sólo podrá alcanzarse cuando se logren las condiciones de bienestar social y mejor calidad de vida para todos. Ese fue precisamente el espíritu con el que se creó la ONU y el mismo que permitió la adopción de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, la más ambiciosa hasta ahora para esta organización.

Su éxito o fracaso dependerá de la voluntad política de los países, pero también de una ONU que se convierta en instrumento para la construcción de un mundo mejor que logre salir de la pandemia del Covid-19 al tiempo de alcanzar los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que se acordaron en 2015.

Se estima que la pandemia del Covid-19 y la crisis económica y social que ha generado podría significar un retroceso de cinco años en los esfuerzos globales por alcanzar los ODS. En algunas partes del mundo la pandemia provocó una crisis humanitaria, llevando a poblaciones enteras a situaciones de hambruna, poniendo en riesgo la vida de hombres, mujeres y niños. De acuerdo con datos de la ONU, la pandemia podría llevar a una cantidad comprendida entre 71 y 100 millones de personas a la extrema pobreza, y se estima que alrededor de 270 millones podrían sufrir de una grave escasez de alimentos.²

Ante los retos globales actuales, la ONU deberá demostrar flexibilidad para cambiar y adaptarse a las nuevas circunstancias. El presente capítulo lleva a cabo un repaso histórico de la evolución del sistema de desarrollo, pilar

¹ Javier Solana, “75 años de sinsabores para la ONU”, *Project Syndicate*, 21 de septiembre de 2020. Disponible en [<https://www.project-syndicate.org/commentary/united-nations-anniversary-liberal-international-order-by-javier-solana-2020-09/spanish>] (consulta: 22 de septiembre de 2020).

² FAO y PMA, *FAO-WFP early warning analysis of acute food insecurity hotspots*, julio, 2020, Roma, p. 5. Disponible en [<http://www.fao.org/documents/card/en/c/cb0258en>] (consulta: 5 de noviembre de 2020).

fundamental de la organización y los retos en materia de reforma que enfrenta dicho sistema para cumplir con las promesas de la Agenda 2030, teniendo como corolario los desafíos de la era Covid-19.

Orígenes del sistema internacional para el desarrollo de la ONU

El sistema internacional de desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas tiene sus orígenes en el establecimiento de la ONU en 1945.

Los antecedentes de dicho sistema pueden encontrarse en los trabajos de la Conferencia de San Francisco en 1945 sobre la organización mundial, la cual dio origen a la *Carta de las Naciones Unidas*. Fue gracias a una iniciativa de los países en desarrollo que la Carta incluyó objetivos en los ámbitos económico, social y de los derechos humanos.

El artículo 1 de la Carta establece entre los principales propósitos de la ONU: “Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”.³

En otras palabras, en el documento constitutivo de la ONU se estableció la idea de que una paz mundial duradera requería que el desarrollo social y económico se extendiera a todo el mundo. De ahí que los temas de pleno empleo, niveles de vida más elevados y condiciones de progreso económico y social se constituyeran en uno de los pilares de la nueva organización.

La importancia que la Carta otorgó a este tema se vio reflejada en el marco institucional que introdujo dentro del sistema de las Naciones Unidas, otorgando al Consejo Económico y Social (ECOSOC) el rango de órgano principal de la ONU, concediéndole la responsabilidad del desempeño de las funciones de la organización en los ámbitos del desarrollo económico y social.

La Carta especificó que el ECOSOC podía iniciar estudios y hacer recomendaciones respecto a estas materias a la Asamblea General, a los gobiernos, a los miembros de la ONU y a los organismos especializados. De esta manera,

³ *Carta de las Naciones Unidas*, artículo 1.

se facultó al Consejo para pedir informes periódicos a los organismos especializados, convenir arreglos con éstos y efectuar consultas con organizaciones no gubernamentales (ONG) que se ocupen de asuntos de su competencia y con entidades nacionales e internacionales.

El sistema para el desarrollo instituido en la Carta se complementó con la creación de los organismos especializados.⁴ Los capítulos ix “Cooperación Internacional Económica y Social” y x “El Consejo Económico y Social” de la Carta (específicamente los artículos 57, 58, 62 y 63) reconocen la existencia de organismos especializados de carácter intergubernamental con atribuciones internacionales en materias de carácter económico, social, cultural, educativo, sanitario y otras conexas.

Con estas disposiciones, se concibió un sistema multiagencial para el desarrollo en los ámbitos social y económico para el logro de los objetivos señalados en el artículo 55 de la Carta. En un inicio, seis grandes organizaciones internacionales se integraron al sistema de la ONU para colaborar en estos temas: cuatro enfocadas a líneas sociales y dos a temas económicos y financieros:

1. Organización Internacional del Trabajo (OIT). La OIT fue creada en 1919, como parte del Tratado de Versalles que terminó con la Primera Guerra Mundial, y reflejó la convicción de que la justicia social es esencial para alcanzar una paz universal y permanente. Es una organización tripartita, la única en su género con representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores.
2. Organización de las NU para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Se estableció en la Conferencia de Quebec de 1945, con la finalidad de “elevar los niveles de nutrición y la vida de los pueblos...; mejorar el rendimiento de la producción y la eficacia de la distribución de todos los alimentos y productos alimenticios y agrícolas; mejorar la población rural y, contribuir así a la expansión de la economía mundial y a liberar del hambre a la humanidad”.
3. Organización de las NU para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Cuya constitución fue aprobada el 4 de noviembre de 1946, se creó con el propósito de contribuir a la paz y a la seguridad “estrechando, mediante la

⁴ Los organismos especializados de la ONU son organizaciones internacionales que llevan a cabo sus actividades en coordinación con las Naciones Unidas mediante acuerdos intergubernamentales. Como tal, cada organismo especializado cuenta con un procedimiento para admitir a sus miembros y nombra a su jefe administrativo.

educación, la ciencia y la cultura, la colaboración entre las naciones, a fin de 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”.

4. La Organización Mundial de la Salud (OMS). Surgió de una resolución del ECOSOC del 15 de febrero de 1946, y comenzó sus actividades el 30 de junio de 1947. Se creó con el objetivo de “mantener el más alto nivel de salud posible de todos los pueblos” y se le asignó, entre otras funciones, la de “actuar como autoridad directiva y coordinadora de los trabajos internacionales relativos a la salud”.
5. Banco Mundial (BM). El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la Corporación Financiera Internacional (CFI), la Asociación Internacional de Fomento (AIF), el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas de Inversiones (CIADI) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI), constituyen lo que hoy se conoce como el Banco Mundial (BM). Tiene como principales funciones asistir a los países miembros en la reconstrucción y desarrollo mediante la inversión de capital con fines productivos; promover inversiones extranjeras privadas y estimular un crecimiento equilibrado, a largo plazo, del comercio internacional.
6. Fondo Monetario Internacional (FMI). Sus funciones comprendían facilitar la expansión y el equilibrio del comercio internacional; promover la estabilidad de los intercambios entre sus miembros: cooperar en el establecimiento de un sistema multilateral de pagos respecto a las transacciones de divisas e “infundir confianza a los países miembros poniendo a su disposición temporalmente y con las garantías adecuadas los recursos generales del Fondo, dándoles así oportunidad de que corrijan los desequilibrios de sus balanzas de pagos sin recurrir a medidas perniciosas para la prosperidad nacional o internacional”.⁵

Tanto el Banco Mundial (BM) como el Fondo Monetario Internacional (FMI) han sido considerados organismos especializados del sistema de la ONU, en virtud de los acuerdos que ambas instituciones establecieron con el ECOSOC y que fueron aprobados por la Asamblea General.

⁵ Primeros organismos especializados del sistema de desarrollo de la ONU, Junta de Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación. Disponible en [<https://www.unsceb.org/agencies/specialized-agencies>].

Sin embargo, existen grandes diferencias en los textos de los acuerdos con respecto a los celebrados con los demás organismos especializados, con lo cual se despoja a los órganos principales de las Naciones Unidas de su poder de orientar y coordinar. En efecto, el acuerdo firmado, por medio de la Resolución 92V aprobada en la 5ª sesión del ECOSOC el 16 de agosto de 1947, le permitía al Banco actuar como una “organización internacional independiente” (artículo I, apartado 2) y lo autorizaba a juzgar por sí mismo cuáles serían las informaciones útiles que podría comunicar al ECOSOC (artículo I, apartado 3). Esto último constituyó una violación a los artículos 17 y 64 de la *Carta de las Naciones Unidas*, que autorizan al ECOSOC a recibir informes regulares de parte de las agencias especializadas. Por otro lado, el BM y el FMI se reservaban el derecho de no invitar a los representantes de la ONU más que a la Reunión del Consejo de Gobernadores y sin derecho al voto (artículo II, apartado 1). El acuerdo también excluyó toda posibilidad de que la ONU pudiera hacer recomendación o influir en modo alguno en los préstamos que otorgaba el BM o a las condiciones impuestas a dicho financiamiento (artículo IV, apartado 3).⁶

Al separar prácticamente de la jurisdicción de la ONU dos cuestiones sumamente relevantes para el desarrollo, como la financiera y monetaria, se privó al sistema de las Naciones Unidas de toda influencia real de la adopción de medidas concretas y positivas en estos dos campos establecidos por la Carta, esenciales para el cumplimiento de los objetivos en materia económica y social (Cuadro 1).

Muchos autores consideran éste como “el pecado original” del pilar de desarrollo de la ONU. En su momento, el ex secretario general Butros-Ghali llegó a precisar que en la medida en que el FMI y el BM tuvieran un poder desproporcionado respecto de la ONU sobre los temas económicos y sociales, la organización seguiría marginada a pesar de todas las reformas que pretendieran llevarse a cabo en estos ámbitos.

⁶ Organización de las Naciones Unidas (ONU), “Resoluciones aprobadas por el Consejo Económico y Social”, 5 periodo de sesiones del 19 de julio al 17 de agosto de 1947, publicado el 2 de septiembre de 1947 como documento E/573, p. 39. Disponible en: [<https://digitallibrary.un.org/record/228930?ln=en>] (consulta: 2 de noviembre de 2020).

Cuadro 1. Principales diferencias entre el Sistema de San Francisco y el Sistema Bretton Woods

<i>Sistema de San Francisco (ONU)</i>	<i>Sistema Bretton Woods (FMI, Banco Mundial)</i>
Tiene amplias competencias en materia de desarrollo económico y social. No obstante, su capacidad de influencia es menor.	Sistema de reglas que ordenó las relaciones monetarias, financieras y comerciales entre las naciones del mundo, sobre la base de un sistema económico liberal.
En los órganos del sistema cada país tiene derecho a un voto (un país un voto, frente a un dólar un voto).	Sistema ponderado de voto para la toma de decisiones, de acuerdo con las aportaciones.
Los países en desarrollo han logrado orientar en cierta forma la actividad y decisiones de la Organización (G-77, UNCTAD, NOEI).	Sistema fuertemente dominado por Estados Unidos, aunque una gobernanza compartida. EEUU es el país con el veto único en el FMI.
Las agencias del sistema se limitan a la concesión de asistencia técnica y donaciones a proyectos (excepto FIDA).	Brindan asistencia técnica y financiera a proyectos de desarrollo en países con cierta capacidad crediticia y supervisan y promueven políticas económicas mediante instrumentos de asistencia financiera.
Las propuestas de desarrollo y cooperación han estado más apegadas a las demandas de los países en desarrollo (Cumbres) Dimensiones sociales.	Los países acreedores, aquellos con mayor potencial económico, se situaron en el centro de las decisiones.

La conformación del sistema internacional para el desarrollo de la ONU

La conformación del sistema de desarrollo de la ONU se podría dividir en tres grandes etapas. La primera comprende los primeros años de existencia de la ONU y los procesos de descolonización en la década de 1950. Para entonces, la prioridad inmediata fue la recuperación económica de Europa aunque diversos esfuerzos de parte de los países en desarrollo llevaron a la adopción de

las resoluciones E/RES/43(IV) y E/RES/51(IV) de 1947 en el ECOSOC⁷ y de las Resoluciones 198(III) y 200(III) aprobadas en diciembre de 1948 en la Asamblea General, con las cuales el problema del subdesarrollo adquirió relevancia en la ONU, adoptando así el Programa de Asistencia Técnica para el Desarrollo Económico.⁸

La década de 1950 fue el tiempo del reto de crecimiento económico y del inicio de la cooperación sur-sur. El desarrollo como concepto económico adquirió una nueva dimensión y se llegó a la conclusión de que el crecimiento económico era condición necesaria, pero no suficiente, para mejorar el bienestar social. La nueva visión del desarrollo implicaba transformaciones en las relaciones económicas entre países desarrollados y subdesarrollados. Se entendía como un proceso que abarcaba no solamente las cuestiones económicas, sino también los ámbitos político, social y cultural. El ECOSOC y la Asamblea General adoptaron esta posición en la Estrategia Internacional para el Desarrollo.

Sobre la base de esta nueva visión del desarrollo, en 1961 la 16 sesión de la Asamblea General designa a la década de 1960 como la *Década de las Naciones Unidas para el Desarrollo*,⁹ estableciendo dos objetivos específicos: lograr para 1970 una tasa de crecimiento en los países en desarrollo de 5% anual, e incrementar sustancialmente los flujos de capital y ayuda internacional hacia esos países.

Durante esta segunda etapa de la conformación del sistema, los países en desarrollo buscaron que se estableciera un cambio de rumbo en el sistema internacional. Más que ayuda exigían transferencias de recursos por medio

⁷ Organización de las Naciones Unidas (ONU), “Resoluciones aprobadas por el Consejo Económico y Social”, 4 periodo de sesiones del 28 de febrero al 29 de marzo de 1947, publicado el 22 de mayo de 1947 como documento E/437, pp. 13 y 23, respectivamente. Disponible en: [<https://digitallibrary.un.org/record/228929?ln=en>] (consulta: 3 de noviembre de 2020).

⁸ Organización de las Naciones Unidas (ONU), “Resoluciones aprobadas sobre la base de los informes de la Segunda Comisión”, 3 periodo de sesiones, Asamblea General de Naciones Unidas, 1948, adoptado el 4 de diciembre de 1948. Disponible en: [[https://undocs.org/es/A/RES/200\(III\)](https://undocs.org/es/A/RES/200(III))] (consulta: 16 de noviembre de 2020).

⁹ Véase Resolución A/RES/1710(XVI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su 16 periodo de sesiones, disponible en: [https://undocs.org/es/A/RES/1710%20\(XVI\)](https://undocs.org/es/A/RES/1710%20(XVI))

del comercio y de mecanismos financieros a través del FMI para la provisión de financiamiento al desarrollo.

De ahí el surgimiento de organizaciones y grupos de concertación política que buscaban equilibrar el ambiente internacional en lo referente a las relaciones económicas y políticas internacionales. Tal fue el caso del Movimiento de los países no alineados (MNOAL), el Grupo de los 77 y la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés).

Las actividades del *Segundo Decenio para el Desarrollo*¹⁰ se limitaron al máximo en la medida en que el mundo se sumió en una crisis financiera por el colapso del patrón oro, al que diversas monedas estaban vinculadas. La repercusión en los precios del petróleo y la consiguiente tendencia inflacionista se vieron agravadas por el estallido de la guerra de Yom Kippur entre Israel y los Estados Árabes en 1973, el posterior embargo de petróleo impuesto por algunos miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y el desplome de los precios de los productos básicos en 1974.

Para la década de 1980 la mayoría de los países en desarrollo se encuentran en una grave crisis, inestabilidad y crecimiento muy irregular, aunado a un doloroso proceso de ajuste estructural que caracterizó la cooperación internacional. Esta crisis se agudiza aún más, ante la reducción drástica de la cooperación económica Norte-Sur. Lo anterior, a pesar de los esfuerzos multilaterales en la ONU mediante el establecimiento de una nueva *Estrategia para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (1981-1990),¹¹ en la que se establecían metas y objetivos para la década, así como medidas políticas para la aplicación de los mismos, que complementaban y ampliaban los del Segundo Decenio para el Desarrollo.

La brecha entre los países desarrollados y en desarrollo seguía ampliándose a inicios de la década de 1990. Las condiciones de vida y las perspectivas de crecimiento en los países en desarrollo se deterioraron, y su posición en el comercio y las finanzas internacionales se debilitó sustancialmente.

¹⁰ El segundo decenio fue proclamado por la Asamblea General de la ONU en su 25 periodo de sesiones, el 24 de octubre de 1970, mediante la Resolución A/RES/2626(XXV). Disponible en: [https://undocs.org/es/A/RES/2626%20\(XXV](https://undocs.org/es/A/RES/2626%20(XXV)

¹¹ El Tercer Decenio fue establecido mediante la Resolución A/RES/35/56, adoptada por la AGONU en su 83 sesión plenaria del 35 periodo de sesiones, el 5 de diciembre de 1980. Disponible en <https://undocs.org/es/A/RES/35/56>

Las crisis económicas de la década de 1970 y los dolorosos ajustes de la de 1980 llevaron a la ONU a centrar sus esfuerzos en el “rostro humano” del desarrollo. Sería éste el inicio de la tercera etapa del sistema de desarrollo. Se convocó entonces a varias Conferencias Mundiales a lo largo de la década de 1990 bajo una nueva perspectiva del desarrollo, que deja de centrarse en la “riqueza de la economía”, para situar a las personas en el eje de todos los esfuerzos del desarrollo (Cuadro 2).

De cada una de estas cumbres emanó un conjunto de compromisos políticos y de metas para medir el progreso en sus particulares áreas de interés. En ese sentido, y a pesar de las discordias surgidas en varios de estos foros, las Cumbres desempeñaron un papel esencial en la creación de un consenso normativo global, y en la definición de metas que dieran atención a las problemáticas mundiales más acuciantes.

En paralelo, la caída del muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría produjeron una etapa denominada de “la fatiga de la ayuda” que conllevó durante la década de 1990 a un desplome considerable de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Entre 1992 y 1998 la caída acumulada de la AOD procedente de países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) fue el equivalente

CUADRO 2. Las conferencias internacionales de la década de 1990

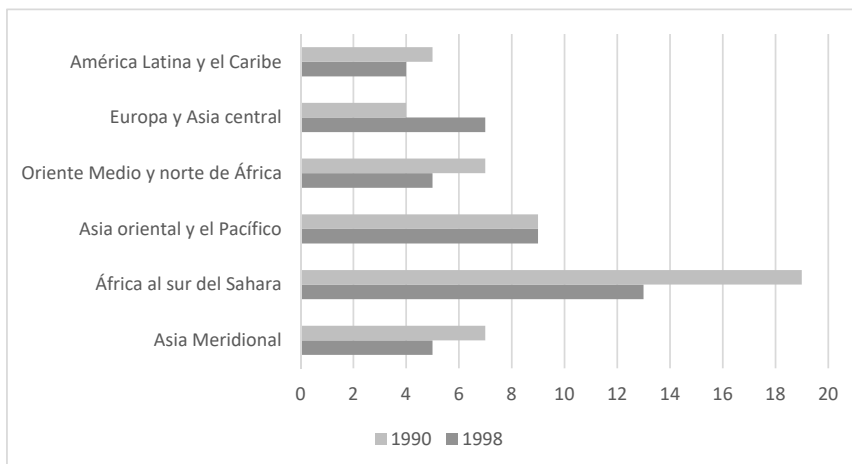
- Cumbre Mundial a Favor de la Infancia (Nueva York, 1990)
 - Conferencia Educación para Todos (Jomtien, 1990)
 - Conferencia sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992)
 - Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos (Viena, 1993)
 - Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994)
 - Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social (Copenhague, 1995)
 - Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Pekín, 1995)
 - Cumbre del Milenio (Nueva York, 2000)
-

Fuente: ONU, [<https://www.un.org/development/desa/es/about/conferences.html>]

a 88,700 millones de dólares.¹² En la Gráfica 1 se muestra la disminución de los niveles de AOD, por región, entre 1990 y 1998.

Ambas circunstancias, un nuevo enfoque de desarrollo y el desplome de los niveles de AOD, promovieron la necesidad de crear una nueva visión internacional en la que se centraran los procesos y esfuerzos colectivos de y para el desarrollo. En preparación de la Cumbre del Milenio en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (AGONU) de septiembre de 2000, se llevó a cabo un proceso de consultas a gran escala, sin precedentes en la historia de la ONU, que servirían de base para la preparación del informe “Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI”.¹³

GRÁFICA 1. Ayuda Oficial al Desarrollo por región
(en miles de millones de dólares 1997)



Fuente: OCDE, “Un mundo mejor para todos: consecución de los objetivos de desarrollo internacional”, París, Ediciones OCDE, 2000, [https://read.oecd-ilibrary.org/development/un-mundo-mejor-para-todos_9789264482562-es#page1]

¹² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), “Un mundo mejor para todos: consecución de los objetivos de desarrollo internacional”, París, Ediciones OCDE, 2000, p. 13. Disponible en: [https://read.oecd-ilibrary.org/development/un-mundo-mejor-para-todos_9789264482562-es#page1] (consulta: 11 de noviembre de 2020).

¹³ Organización de las Naciones Unidas (ONU), “Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI. Informe del Secretario General”, publicado el 27 de marzo de 2000 como documento A/54/2000, 2000. Disponible en [https://undocs.org/es/A/54/2000] (consulta: 15 de septiembre de 2020).

Este informe, presentado por el entonces secretario general Kofi Annan, propuso una serie de metas para la reducción de la pobreza. A partir de ese momento se fue consolidando un consenso sobre la necesidad de centrar los esfuerzos globales en el desarrollo de las personas —mediante la reducción de la pobreza como principal desafío de la comunidad internacional—, la importancia de una alianza global para alcanzar una serie de metas concretas y coherentes, y la necesidad de tener un sistema que permitiera medir progresos.

El surgimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Con esta visión en mente, en septiembre de 2000 los líderes del mundo reafirmaron su compromiso hacia los ideales y mandatos de la ONU y aprobaron la “Declaración del Milenio”, con la cual asumieron la responsabilidad colectiva de “no escatimar esfuerzos para liberar a nuestros semejantes, hombres, mujeres y niños de las condiciones abyectas y deshumanizadoras de la pobreza extrema”.¹⁴

Lo anterior se tradujo en una serie de valores fundamentales que guiarían los objetivos de las relaciones internacionales a favor del desarrollo en el siglo XXI. Como señalan Sanahuja y Tezanos, “la adopción de los ODM mostraría que la arena de la política internacional, antes centrada en la agenda “westfaliana” de la seguridad del Estado, se habría tornado más ‘global’, dando mayor relevancia a las demandas sobre derechos económicos y sociales”.¹⁵

Firmada por los 189 Estados miembros de la ONU y una veintena de organizaciones internacionales, la declaración estableció un marco de trabajo en los próximos 15 años a favor del desarrollo humano.

Contrario a lo que se piensa, los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) no fueron acordados en la Cumbre del Milenio de septiembre de 2000. Hubo que establecer un grupo de trabajo integrado por representantes de la ONU, el FMI, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

¹⁴ Resolución A/RES/55/2. Disponible en <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>

¹⁵ José Antonio Sanahuja y Sergio Tezanos Vázquez, “Del milenio a la sostenibilidad: retos y perspectivas de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible”, España, Universidad Complutense de Madrid, 2020, p. 536.

(OCDE) y el BM a fin de armonizar los objetivos de desarrollo internacionales, así como la presentación de informes sobre su seguimiento y consecución.

Los resultados de este trabajo fueron presentados por el entonces secretario general Kofi Annan a la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (AGONU) en su 56 periodo de sesiones de 2001 en el informe intitulado *Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio*.¹⁶

El anexo de este informe contenía los ocho ODM, las 18 metas y los más de 40 indicadores que permitían medir los progresos en cuanto a la reducción de la pobreza, el hambre, la enfermedad, la falta de vivienda adecuada y la exclusión, los progresos en la igualdad entre los sexos, la salud, la educación y la sostenibilidad ambiental. Como tal, los ODM fueron el primer marco internacional que estableció un grupo de metas con plazos previamente establecidos que daban un significado operativo a las dimensiones básicas del “desarrollo humano”, al tiempo que fortalecía una alianza global para el desarrollo.

Los ODM fueron adoptados oficialmente en 2002 en ocasión de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en Monterrey. Aquí se lanza el Proyecto del Milenio, encargado de desarrollar un programa de acción global para alcanzar los ODM. Posteriormente las metas fueron integradas en las discusiones intergubernamentales sobre desarrollo, incluidas en el documento final de la Cumbre Mundial de 2005.¹⁷

A la fecha de su término, los resultados de los ODM eran ambivalentes. Por un lado, más de mil millones de personas escaparon de la pobreza extrema; la tasa neta de matriculación de niños a nivel primaria aumentó de manera considerable, principalmente en África subsahariana; las niñas tuvieron acceso a la escuela como nunca antes en la historia; la tasa mundial de mortalidad de niños menores de cinco años disminuyó en más de la mitad, al igual que hubo una notable disminución de la mortalidad materna.

En general, los ODM fueron fundamentales para construir una agenda común con prioridades amplias. Fueron una herramienta de promoción que fomentó la cooperación y la coordinación entre diferentes actores, además de

¹⁶ Organización de Naciones Unidas (ONU), “Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio. Informe del secretario general”, publicado el 6 de septiembre de 2001 como documento A/56/326, 2001. Disponible en [<https://undocs.org/es/A/56/326>] (consulta: 30 de octubre de 2020).

¹⁷ El documento final de la Cumbre Mundial de 2005 fue presentado a la AONU en su 60 periodo de sesiones con la clasificación A/RES/60/I.

centrar los esfuerzos nacionales en el combate a la pobreza. La simplicidad de comunicación de los ODM facilitó campañas de sensibilización y generó un genuino interés global por el desarrollo y el combate de la pobreza. Bajo la narrativa de los ODM, la pobreza se volvió “inaceptable”.

A pesar de estos éxitos, es importante reconocer que los ODM fueron una agenda tecnocrática con metas muy poco ambiciosas. Se limitaron a la reducción de la pobreza extrema sin tocar el tema de la desigualdad. Además, la Agenda del Milenio no fue como tal una “agenda universal”, sino que se centró en los países más pobres, desconociendo con ello los problemas de pobreza en países de renta media e incluso de países desarrollados. No se debe olvidar, por otro lado, que los ODM fueron el resultado del acuerdo entre la OCDE, el FMI, el BM y la ONU, integrados por expertos técnicos de esos organismos y no por la membresía de la Organización de las Naciones Unidas.

Aunado a lo anterior, a la fecha de su término, la propia ONU reconoció que el progreso de los ODM había sido desigual en las diversas regiones y países, aunado al hecho de que persistían enormes brechas, como consecuencia de las condiciones de vulnerabilidad de las personas, sea por edad, sexo, discapacidad, origen étnico o ubicación geográfica.¹⁸

El proceso hacia la agenda de desarrollo post-2015

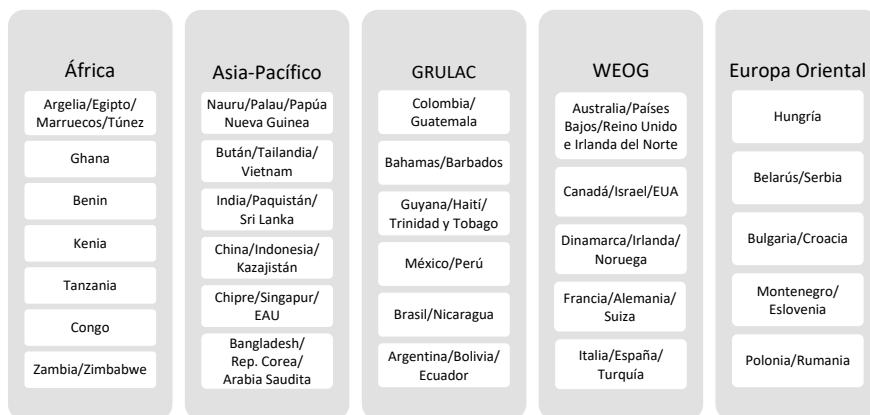
El camino hacia lo que se conoce como Agenda 2030 fue el resultado de dos procesos que corrieron en paralelo y que llegado un momento convergieron en uno solo. En primer lugar, la Conferencia de Naciones para el Desarrollo Sostenible (Río+20), previó el inicio de un proceso que definiera *objetivos de desarrollo sostenible (ODS)*, entendido como un nuevo marco global que llevara a la humanidad hacia el camino de la sostenibilidad. Estos objetivos debían resguardar las tres dimensiones del desarrollo sostenible (social, económico y medioambiental), así como sus interrelaciones e incorporarlas de manera equilibrada.

¹⁸ Organización de las Naciones Unidas (ONU), “Memoria del secretario general sobre la Organización”, Asamblea General, 70 periodo de sesiones, documento A/70/1, 2015. Disponible en: [file:///Users/bhnarvaez/Downloads/A_70_1-ES.pdf] (consulta: 29 de noviembre de 2020).

Un aspecto fundamental para la definición de los ODS es que se previó la creación de un grupo de trabajo de composición abierta que estuvo integrado por 30 representantes designados por los Estados miembros y procedentes de los cinco grupos regionales de la ONU (Figura 1).¹⁹ Adicionalmente, se aseguró la plena participación de interesados y expertos de la sociedad civil, la comunidad científica y el sistema de Naciones Unidas a fin de que proporcionaran diversas expectativas y experiencias. Es decir, se trató de un proceso incluyente y transparente con la participación de todos los actores relevantes, muy al contrario del proceso que definió los objetivos de desarrollo del milenio.

De manera paralela al proceso de los ODS, inició un ejercicio destinado a crear el marco que sustituiría a los ODM. A esto se le conoció como el proceso post-ODM, cuyo mandato también fue hacer recomendaciones de metas globales que entraran en vigor una vez que expiraran los ODM. Durante la Cumbre Mundial sobre los objetivos de desarrollo del milenio en 2010, la Asamblea General solicitó al secretario general hacer recomendaciones sobre

FIGURA 1. Composición del Grupo de trabajo abierto de la Asamblea General para los ODS



Fuente: Elaboración propia con datos de ONU. Disponible en [https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/67/L.48/Rev.1&Lang=S]

¹⁹ Las dificultades para alcanzar un acuerdo sobre los 30 representantes conllevaron a que los Estados miembros decidieran un sistema novedoso que incluía a 70 Estados miembros para los 30 lugares en el grupo de trabajo.

las nuevas medidas que debían adoptarse para promover la agenda de la ONU para el desarrollo con posterioridad a 2015. A partir de este mandato, el secretario general desarrolló una serie de iniciativas y foros multilaterales que nutrieron el debate y que culminaron en el informe intitulado *Una vida digna para todos: acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y promover la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015*.²⁰

Dado que ambos procesos tenían naturaleza muy similar y colocaban la erradicación de la pobreza como su objetivo primordial, los Estados miembros de la ONU decidieron fusionarlos en uno solo. En un evento especial convocado por el presidente de la Asamblea General para la apertura del 68 periodo de sesiones de 2013, se aprobó un documento que enfatizó la necesidad de trabajar en un solo marco y grupo de objetivos universales que fueran aplicables a todos los países. Para ello, se lanzó un proceso de negociaciones intergubernamentales al inicio de la 69 sesión de la AGONU de septiembre de 2014 encabezadas por el Grupo de Trabajo. Éste llevaría a cabo 13 sesiones de trabajo y numerosas consultas con actores no gubernamentales.

El borrador cero estuvo listo en junio de 2014 e inmediatamente en julio la Asamblea General endosó el informe del grupo de trabajo, reiterando con ello la idea de adoptar una agenda universal sólida, con objetivos ambiciosos. Las negociaciones posteriores se centraron en la necesidad de contar con un sistema de seguimiento y evaluación de progresos; se añadió la demanda de contar con capacidad estadística para medir avances de la agenda y se encargó una serie de indicadores a la división de estadística de la Organización de las Naciones Unidas.

Finalmente, las discusiones culminaron en septiembre de 2015 con una Cumbre de Alto Nivel de Jefes de Estado y de Gobierno de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.

²⁰ Organización de las Naciones Unidas (ONU), “Una vida digna para todos: acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y promover la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015. Informe del Secretario General”, publicado el 26 de julio de 2013 como documento A/68/0202. Disponible en: [<https://undocs.org/es/A/68/202>].

El nuevo paradigma de la Agenda 2030 y los esfuerzos de reforma del sistema internacional de desarrollo de la ONU

El 25 de septiembre de 2015, la AGONU adoptó por aclamación la Agenda 2030, con el apoyo de 150 jefes de Estado y de gobierno y de los 193 Estados miembros de la organización, por medio del documento final de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, intitulado “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible”.²¹

La agenda reafirma que el fin de la pobreza y el hambre en todo el mundo sigue siendo el mayor reto; establece 17 objetivos con 169 metas de carácter integral e indivisible y que conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible (económica, social y ambiental); una agenda universal aceptada por todos los países y que aplica a todos ellos, aunque teniendo en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo de cada uno; se sostiene la promesa de “no dejar a nadie atrás”, reconociendo la centralidad de la persona y su dignidad como base de todos los esfuerzos; y se establece un compromiso para crear las condiciones necesarias de un crecimiento económico sostenible, inclusivo y sostenido (Figura 2).

FIGURA 2. Los objetivos de desarrollo sostenible



Fuente: ONU, [<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/news/communications-material>]

²¹ Este documento fue incluido en la resolución A/RES/70/1, con la cual se aprobaron los objetivos de desarrollo sostenible.

Una agenda que tiene por objeto terminar la tarea incompleta de los ODM y en la que se reafirma la importancia de contar con instituciones eficaces, tener una financiación adecuada y alianzas a todos los ámbitos para lograr el desarrollo sostenible.

Bajo estas características, la Agenda 2030 representa un cambio radical en concebir el desarrollo, con implicaciones para los países, pero también para la propia ONU y toda la gama de agentes involucrados en su realización. Entendiendo el desafío del compromiso adquirido, por medio de la resolución 71/243 sobre la “Revisión cuatrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de Naciones Unidas para el desarrollo”²² (conocida como QCPR, por sus siglas en inglés), los Estados miembros establecieron una hoja de ruta para fortalecer el sistema de gobernanza del sistema de desarrollo de la ONU y de sus actividades operacionales. Para ello, se solicitó al secretario general elaborar un documento estratégico para todo el sistema con diversas opciones con la finalidad de mejorar la coordinación y la labor de supervisión de los Estados miembros.

En atención a este mandato, el secretario general Antonio Guterres presentó un informe preliminar en junio de 2017 con su visión sobre el nuevo posicionamiento del sistema de desarrollo a fin de cumplir la Agenda 2030. Esta visión es un componente fundamental de su programa general de reformas, que incluye: una revisión de la estructura para la paz y la seguridad, cambios en la gestión interna, revisión de las estrategias y planes de acción para alcanzar la paridad de género, poner fin a la explotación y el abuso sexuales y fortalecer las estructuras de lucha contra el terrorismo.

El informe preliminar del secretario general fue la base de numerosas consultas, las cuales, junto con una revisión de todo el sistema de desarrollo de la ONU, dieron lugar al informe final presentado en diciembre de 2017 y que fue discutido en la sesión principal del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de julio de 2018. Este contiene siete grandes cambios que se refuerzan mutuamente y que engloban las 38 recomendaciones que habían sido incluidas en el informe preliminar de julio de ese año.

²² Organización de las Naciones Unidas (ONU), “Revisión cuatrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de Naciones Unidas para el Desarrollo”, publicado el 1 de febrero de 2017 como documento A/RES/71/243 del 71 periodo de sesiones de la AGONU, 2017. Disponible en [<https://undocs.org/es/A/RES/71/243>] (consulta: 30 de octubre de 2020).

De los siete grandes cambios propuestos, tres son clave para el avance de las reformas en el sistema de desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas:

- a) Orientación estratégica y rendición de cuentas por los resultados de todo el sistema. Desde Río+20, los Estados miembros acordaron el establecimiento del Foro político de alto nivel en el marco del ECOSOC, como un “foro de carácter intergubernamental y universal”²³ para dar seguimiento a la puesta en marcha de los ODS. A pesar de este logro que fortalece aún más la posición del ECOSOC en asuntos sociales, económicos y medioambientales, el Consejo debería tener un papel más prominente a fin de estar en condiciones de liderar y normar los esfuerzos del sistema de desarrollo de la ONU en su conjunto.

Hasta ahora, todos los intentos de reforma, como aquellos emanados por el Grupo de Alto Nivel (GAN) convocado por el ex secretario general Ban Ki-moon en 2003,²⁴ siguen limitando el papel del ECOSOC a impartir orientación sobre cooperación para el desarrollo a los órganos rectores de los fondos, programas y organismos de la ONU.²⁵ Se recordará que el Capítulo X de la Carta de la ONU le confiere al ECOSOC funciones relacionadas con la coordinación de los ámbitos económico y social, y como tal no se le otorgaron funcio-

²³ Organización de las Naciones Unidas (ONU), “El futuro que queremos”, publicado el 11 de septiembre de 2012 como documento A/RES/66/288 del 66 periodo de sesiones de la AGONU, 2012, p. 17. Disponible en [<https://undocs.org/sp/A/RES/66/288>] (consulta: 12 de octubre de 2020).

²⁴ En 2003, el secretario general anunció a la Asamblea General su intención de crear un Grupo de Alto Nivel (GAN) de personas eminentes para que proporcionara una visión amplia y colectiva de la manera de avanzar hacia la solución de los problemas críticos de la organización. El grupo tuvo como encomienda evaluar las amenazas a la paz y la seguridad internacionales y el éxito con que las políticas e instituciones habían encarado esas amenazas, y formulara recomendaciones para fortalecer a la ONU a fin de que pudiera proporcionar seguridad colectiva en el siglo XXI.

²⁵ Véanse párrafos 171 a 180 del informe del secretario general Kofi Annan, intitulado “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”, publicado el 21 de marzo de 2005 como documento A/59/2005 del 59 periodo de sesiones de la AGONU, 2005, pp. 49-50. Disponible en [<https://undocs.org/es/A/59/2005>] (consulta: 25 de octubre de 2020).

nes ejecutivas ni normativas. En términos prácticos esto le impide establecer prioridades para el sistema de desarrollo en su conjunto o tener un papel de supervisión y rendición de cuentas respecto a la aplicación de los ODS. La Agenda 2030 requiere un ECOSOC fortalecido que “pueda revisar y establecer las prioridades del sistema, así como dirimir las incoherencias y duplicaciones existentes entre las diferentes entidades”²⁶ y organismos especializados, además de los programas y fondos del sistema de desarrollo.

- b) Alianza mundial para el desarrollo sostenible revitalizada. Con la aprobación de la resolución A/RES/70/1 los Estados miembros reconocieron que las alianzas son fundamentales para la puesta en práctica de la Agenda 2030 y se comprometieron a establecer una alianza mundial que se basara en un espíritu de mayor solidaridad mundial a favor de los más pobres y las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad. Dicha alianza debería facilitar una intensa participación mundial para respaldar el cumplimiento de todos los objetivos y todas las metas, incluyendo a gobiernos, el sector privado, la sociedad civil, el sistema de Naciones Unidas y otras instancias y movilizándolo todos los recursos disponibles. Se partía del supuesto de que los ODS podrían cumplirse en el marco de dicha alianza. En otras palabras, la alianza es un pilar de los medios para poner en marcha la Agenda 2030.

El informe del secretario general destacó que el sistema de desarrollo de la ONU requería aumentar la magnitud de las alianzas —en todo el sistema— a fin de estar a la altura de las exigencias de la Agenda 2030. Reconocía que si bien algunas entidades tienen políticas y prácticas avanzadas de colaboración con agentes externos, otras no tanto, al tiempo que las alianzas siguen estando fragmentadas y se centran casi exclusivamente en actividades relacionadas con proyectos, lo cual dista mucho del carácter integral e interdependiente de la Agenda 2030.

Por otro lado, hay episodios lamentables de corrupción y riesgos en la imagen de la ONU asociados a alianzas globales. Uno de los

²⁶ Beatriz Hernández Narváez, “La Agenda 2030 y la reforma del sistema para el desarrollo de la ONU”, en *El siglo XXI: hacia un nuevo orden multipolar*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2019, p. 160.

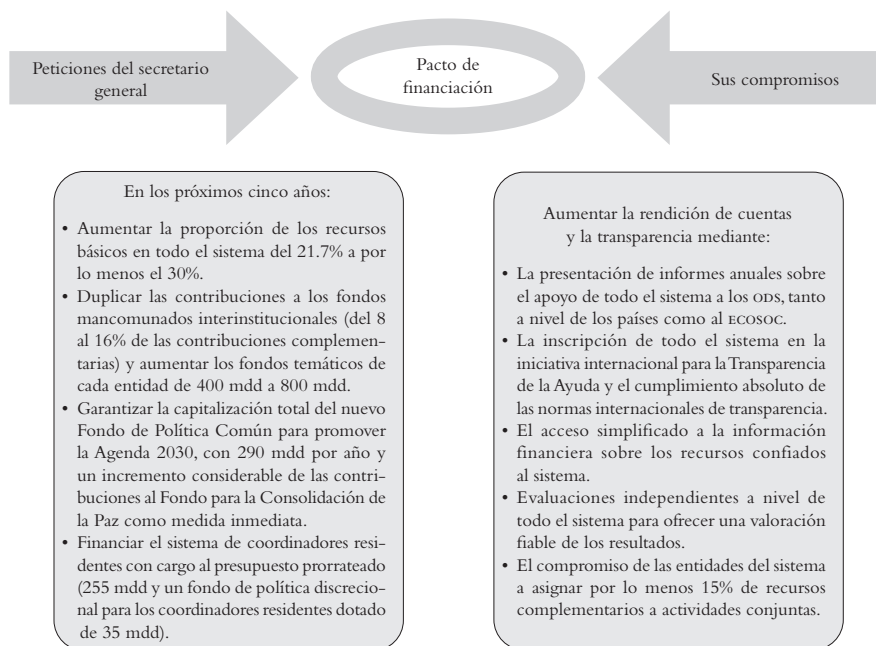
más conocidos es el caso de malversación de fondos del programa “Petróleo por alimentos”, el cual implicó directamente al secretario general Kofi Annan por las fallas administrativas identificadas en la gestión y supervisión de la iniciativa. El escándalo empañó los grandes logros del programa, el cual ayudó a millones de iraquíes privados de los servicios más elementales en virtud del embargo económico y comercial al régimen de Sadam Hussein.

Más allá de las propuestas del secretario general tendientes a fortalecer el debido proceso, así como el pacto mundial de la ONU, es necesario desarrollar procesos estandarizados para las alianzas; establecer una base de datos que resalte buenas prácticas en todas las entidades del sistema de desarrollo; generar capacidades entre todo el personal trabajando en alianzas y crear un clúster que genere eficiencias, reduzca costos y promueva la coordinación. Dicho clúster debería rendir cuentas a la Asamblea General por conducto del Foro Político de Alto Nivel que sesiona en el marco del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas.

- c) Pacto de financiación. La resolución 71/243 reconoció que la Agenda 2030 requería una estrategia de financiación más sostenible. Esto es, aumentar considerablemente el nivel, la previsibilidad y la flexibilidad de su base de financiación se consideraron elementos indispensables para conseguir el nuevo posicionamiento del sistema de Naciones Unidas para el desarrollo. Para alcanzar lo anterior, el secretario general propuso un pacto de financiación, en el que los Estados miembros y el sistema de Naciones Unidas para el desarrollo acordaran igualar la ambición de la Agenda 2030 con la asignación de fondos al sistema. Se trataba de un número de compromisos mutuos que, de acuerdo con el secretario general, es el mínimo requerido en caso de hacer posible el compromiso de llevar a buen término los ODS. Los elementos de dicho pacto se describen en la Figura 3.

Históricamente, un financiamiento insuficiente e inadecuado ha llevado a la ONU a adoptar e incluso fomentar una diversidad de asociaciones, tanto con el sector privado como con fundaciones, y la filantropía, en ausencia de guías y protocolos claros en beneficio del propio sistema de desarrollo de la ONU. A nivel global estas asociaciones han tomado la forma de fondos multidonantes que permiten alcanzar metas muy específicas, pero

FIGURA 3. Parámetros propuestos para el pacto de financiación



Fuente: ONU, “Nuevo posicionamiento del sistema de Naciones Unidas para el desarrollo a fin de cumplir la Agenda 2030: garantizar un futuro mejor para todos. Informe del secretario general”, publicado el 11 de julio de 2017 como documento A/72/124-E/2018/3 del 72 período de sesiones de la AGONU, 2017. Disponible en [<https://undocs.org/es/A/72/684>] (consulta: 30 de octubre de 2020).

que distan de ocuparse de prioridades globales aprobadas en los órganos de gobiernos multilaterales.²⁷

De acuerdo con el reciente informe sobre financiamiento del sistema de desarrollo de la ONU, puede constatar que desde 2003 los recursos

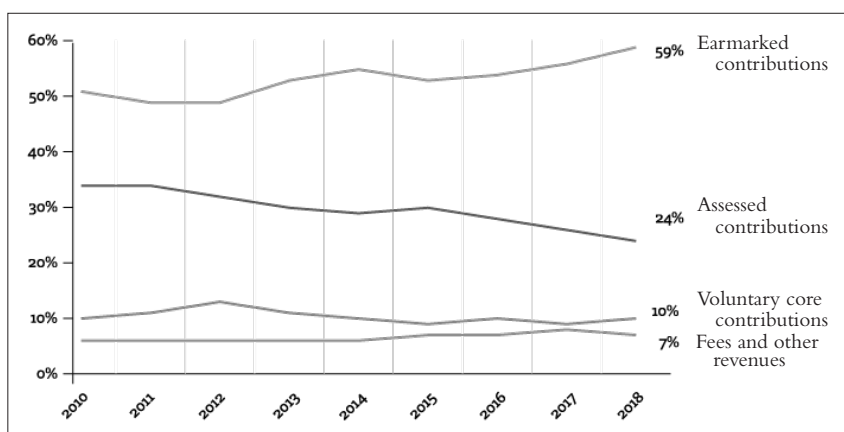
²⁷ En el caso de la OMS, el ejemplo más emblemático de esta problemática es el programa contra la polio, el cual ha recibido entre 250 y 300 millones de dólares anuales desde 2013 por parte de la Fundación Bill y Melinda Gates, su principal donante y miembro prominente de la coalición global para la erradicación de la poliomielitis. Un programa que recientemente ha sido cuestionado por los Estados Miembro, no sólo por problemas asociados a su gestión, sino por la falta de rendición de cuentas de sus resultados e incluso, de su pertinencia *vis a vis* otras prioridades globales en materia de salud.

etiquetados han crecido tres veces más rápido que el presupuesto base y actualmente representa 80% de todo el financiamiento de las actividades operacionales (Gráfica 2).

Los fondos extrapresupuestarios “etiquetados” fomentan la competencia entre las agencias y organismos del sistema y como tal son un impedimento para la cooperación y para la puesta en marcha de enfoques integrados, esenciales para alcanzar la Agenda 2030.

Existe el riesgo de que esta tendencia siga agravándose en los próximos años y que no sea posible alcanzar el estándar mínimo que fijó el secretario general con el pacto de financiación. Se prevé que la crisis sanitaria, pero también económica y social, como resultado del Covid-19 conlleve a una drástica disminución de contribuciones voluntarias, de la cual es sumamente dependiente el sistema de desarrollo de la ONU. También es muy probable que los niveles de AOD se reduzcan debido a la caída del producto interno bruto (PIB) y la recesión económica en los países desarrollados. La crisis hará aún más difícil y casi impensable un compromiso para incrementar las contribuciones obligatorias de los Estados miembros.

GRÁFICA 2. Evolución de recursos etiquetados, contribuciones obligatorias y otros ingresos en el sistema de desarrollo de la ONU



Fuente: Fundación Dag Hammarskjöld *et al.* Disponible en [daghammarskjold.se/publication/unds-2020/].

Conclusiones

El sistema de desarrollo de la ONU es uno de los tres pilares fundamentales de la organización para lograr una paz duradera. Su conformación es el resultado de las interacciones geopolíticas a lo largo de la historia de la organización, así como de las transformaciones del sistema internacional que en los últimos años ha reconocido que los retos globales requieren de una alianza mundial en pro del desarrollo humano. La Agenda 2030 es el resultado de este cambio de visión, que en una agenda transformadora, universal y ambiciosa incluye las aspiraciones de la humanidad para un desarrollo sostenible.

La crisis del Covid-19 iniciada a finales de 2019 ha demostrado que los retos a escala global se encuentran cada vez más interconectados y son interdependientes entre sí, y que las aspiraciones de la Agenda 2030 son más que nunca vigentes. Paradójicamente, se observa una tendencia a regresar a los preceptos de soberanía estatal, bajo los cuales priman las prioridades nacionales frente a las internacionales, y con ello un regreso a regímenes populistas que apelan por la defensa del interés nacional, desdeñando e incluso atacando a las instituciones multilaterales.

Para acabar con la crisis del Covid-19 y alcanzar los ODS se necesita más que nunca de una concertación en un marco multilateral que por definición es más inclusivo, representativo y legítimo. Con todos sus defectos y virtudes, el multilateralismo es la mejor herramienta a nuestro alcance para superar los retos globales.

La situación es grave. Se espera que por primera vez en 30 años haya un fuerte revés en el progreso del desarrollo humano: la pandemia incrementó la pobreza extrema y la hambruna; se estima que para finales de 2020 se producirían 12 mil muertes diarias debido a falta de alimentación como resultado del Covid-19; más de 1,600 millones de niños sufren de falta de escolaridad; la desigualdad va en aumento, así como la violencia de género y la falta de acceso a cuidados de salud; África enfrenta su primera recesión económica en 25 años debido al Covid-19; y se ha contraído 9% el PIB en América Latina.

La crisis del Covid-19 representa un obstáculo mayor para el multilateralismo en términos operacionales y financieros. En términos operativos, el sistema multilateral en su conjunto, pero sobre todo la ONU, deberá ser lo suficientemente flexible y estratégico para hacer frente a los retos de la pandemia y cumplir con el compromiso de la Agenda 2030.

Durante los eventos que tuvieron lugar en ocasión del 75 Aniversario de la ONU, la mayoría de jefes de Estado y gobierno reconocieron que una mayor cooperación internacional y la Agenda 2030 son más relevantes que nunca y reafirmaron su compromiso hacia la organización y los valores incluidos en la Carta.

Al mismo tiempo, en una carta abierta a la AGONU, 49 ex jefes de Estado y de gobierno y ex funcionarios de la ONU hicieron un llamado para iniciar un proceso intergubernamental que fortalezca y reforme el sistema legal de la ONU, así como su maquinaria institucional. La misiva reitera la necesidad de un sistema que sea más sólido, que rinda cuentas y permita la participación plena de la sociedad civil y otros asociados. Para los firmantes, la recuperación de la crisis de Covid-19 va mano a mano con un cambio institucional que requiere de un fuerte compromiso político y una cooperación global eficaz. Según las palabras de Mary Robinson, ex presidenta de Irlanda y ex Alta Comisionada para los derechos humanos: “el multilateralismo es el único camino para una recuperación de la pandemia que sea sostenible y equitativa”.

Las iniciativas para fortalecer el sistema multilateral en el futuro inmediato serán cruciales para tener una ONU creíble y eficaz, a la altura de los compromisos suscritos en materia de desarrollo humano y preservación de la paz. La ONU no es sólo el secretariado y sus entidades, fondos, programas u organismos especializados: la ONU son sus Estados miembros, por lo que el compromiso político de éstos es la fuente principal de su desarrollo y evolución.

Referencias

- Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) (1947). “Draft agreements between the United Nations and the International Bank for Reconstruction and Development and the International Monetary Fund”, aprobado mediante la resolución no. 92 (V) el 16 de agosto de 1947. Disponible en: [https://unsceb.org/sites/default/files/a_349.pdf] (consulta: 3 de noviembre de 2020).
- FAO and WFP (2020). *FAO-WFP early warning analysis of acute food insecurity hotspots*. July 2020, Roma. Disponible en [<http://www.fao.org/documents/card/en/c/cb0258en>] (consulta: 5 de noviembre de 2020).
- Fundación Dag Hammarskjöld *et al.* (2020), “Financing the UN Development System: Time to Walk the Talk”, Suecia, 2020. Disponible en [daghammarskjold.se/publication/unds-2020/].

- Hernández Narváez, Beatriz (2019), “La Agenda 2030 y la reforma del sistema para el desarrollo de la ONU”, *El siglo XXI: hacia un nuevo orden multipolar*, México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Mason, Edward S. y Asher, Robert E., *The World Bank since Bretton Woods*, The Brookings Institutions, Washington D.C., 1973.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2000). “Development Co-operation Report 1999”, Ediciones OCDE, París, disponible en: [<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/dcr-1999-en.pdf?expires=1622689768&id=id&accname=guest&checksum=E05E867EB1BE4CDE80A0FE8A615BD194>] (consulta: 2 de junio de 2021).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2000). “Un mundo mejor para todos: Consecución de los objetivos de desarrollo internacional”, Ediciones OCDE, Paris, disponible en: [https://read.oecd-ilibrary.org/development/un-mundo-mejor-para-todos_9789264482562-es#page1] (consulta: 11 de noviembre de 2020).
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1947a). “Resoluciones aprobadas por el Consejo Económico y Social”, 4 periodo de sesiones del 28 de febrero al 29 de marzo de 1947, publicado el 22 de mayo de 1947 como documento E/437, disponible en: [<https://digitallibrary.un.org/record/228929?ln=en>] (consulta: 3 de noviembre de 2020).
- (ONU) (1947b). “Resoluciones aprobadas por el Consejo Económico y Social”, 5 periodo de sesiones del 19 de julio al 17 de agosto de 1947, publicado el 2 de septiembre de 1947 como documento E/573, disponible en: [<https://digitallibrary.un.org/record/228930?ln=en>] (consulta: 2 de noviembre de 2020).
- (1948). “Resoluciones aprobadas sobre la base de los informes de la Segunda Comisión”, 3 periodo de sesiones, Asamblea General de Naciones Unidas, 1948, adoptado el 4 de diciembre de 1948, disponible en: [[https://undocs.org/es/A/RES/200\(III\)](https://undocs.org/es/A/RES/200(III))] (consulta: 16 noviembre de 2020).
- (2000). “Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI. Informe del Secretario General”, publicado el 27 de marzo de 2000 como documento A/54/2000, disponible en [<https://undocs.org/es/A/54/2000>] (consulta: 15 de septiembre de 2020).
- (2001). “Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio. Informe del secretario general”, publicado el 6 de septiembre de

- 2001 como documento A/56/326, disponible en [<https://undocs.org/es/A/56/326>] (consulta: 30 de octubre de 2020).
- (2004), “Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, titulado Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”, presentado el 2 de diciembre de 2004 en el 59 periodo de sesiones de la AGONU, disponible en: [<https://undocs.org/es/A/59/565>] (consulta: 4 de noviembre de 2020).
- (2005). Informe del Secretario General “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”, publicado el 21 de marzo de 2005 como documento A/59/2005 del 59 periodo de sesiones de la AGONU, disponible en [<https://undocs.org/es/A/59/2005>] (consulta: 25 de octubre de 2020).
- (2012). “El futuro que queremos”, publicado el 11 de septiembre de 2012 como documento A/RES/66/288 del 66 periodo de sesiones de la AGONU, disponible en [<https://undocs.org/sp/A/RES/66/288>] (consulta: 12 de octubre de 2020).
- (2013a). “Grupo de Trabajo de composición abierta de la Asamblea General sobre los objetivos de desarrollo sostenible”, publicado el 15 de enero de 2013 como documento A/67/L.48/Rev.1 en el 67 periodo de sesiones de la AGONU, disponible en [https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/67/L.48/Rev.1&Lang=S] (consulta: 25 de septiembre de 2020).
- (2013b). “Una vida digna para todos: acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y promover la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015. Informe del Secretario General”, publicado el 26 de julio de 2013 como documento A/68/0202, disponible en: [<https://undocs.org/es/A/68/0202>].
- (2014). “Informe del Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, carta de envío de fecha 1 de agosto de 2014 dirigida al Presidente de la Asamblea General por los Representantes Permanentes de Hungría y Kenya ante las Naciones Unidas, disponible en: [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/970&Lang=S] (consulta: 17 de febrero de 2016).
- (2015a). “Carta de las Naciones Unidas”, disponible en: [<https://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-i/index.html>] (consulta: 2 de noviembre de 2020).

- (2015b), “Memoria del Secretario General sobre la Organización”, Asamblea General, 70 periodo de sesiones, documento A/70/1, disponible en: [file:///Users/bhnarvaez/Downloads/A_70_1-ES.pdf] (consulta: 29 de noviembre de 2020).
- (2015c), “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, aprobado mediante la resolución A/RES/70/1 del 70 periodo de sesiones de la AGONU, disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1] (consulta: 30 de octubre de 2020).
- (2017a). “Revisión cuatrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de Naciones Unidas para el Desarrollo”, publicado el 1 de febrero de 2017 como documento A/RES/71/243 del 71 periodo de sesiones de la AGONU, disponible en [https://undocs.org/es/A/RES/71/243] (consulta: 30 de octubre de 2020).
- (2017b). “Nuevo posicionamiento del sistema de Naciones Unidas para el desarrollo a fin de cumplir la Agenda 2030: garantizar un futuro mejor para todos. Informe del secretario general”, publicado el 11 de julio de 2017 como documento A/72/124-E/2018/3 del 72 periodo de sesiones de la AGONU, disponible en [https://undocs.org/es/A/72/124] (consulta: 30 de octubre de 2020).
- (2017c). “Nuevo posicionamiento del sistema de Naciones Unidas para el desarrollo a fin de cumplir la Agenda 2030: garantizar un futuro mejor para todos. Informe del secretario general”, publicado el 21 de diciembre de 2017 como documento A/72/684-E/2018/7, del 72 periodo de sesiones de la AGONU, disponible en: [https://undocs.org/es/A/72/684%E2%80%93E/2018/7] (consulta: 2 de noviembre de 2020).
- Sanahuja, Jose Antonio y Tezanos V., Sergio (2016), “Del milenio a la sostenibilidad: retos y perspectivas de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible”, Universidad Complutense de Madrid, disponible en [https://repositorio.unican.es/xmlui/bitstream/handle/10902/12963/DelMilenioA.pdf?sequence=1&isAllowed=y] (consulta 30 de septiembre de 2020).
- Solana, Javier (2020), “75 años de sinsabores para la ONU”, *Project Syndicate*, publicado el 21 de septiembre de 2020, disponible en: [https://www.project-syndicate.org/commentary/united-nations-anniversary-liberal-international-order-by-javier-solana-2020-09/spanish] (consulta: 22 de septiembre de 2020).

La seguridad nuclear a 75 años de la creación de la Organización de las Naciones Unidas

*Graciela Pérez Gavilán**

La defensa de la paz y seguridad de la comunidad de naciones ha sido uno de los temas prioritarios en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) desde su fundación en 1945. La seguridad nuclear es considerada por este organismo como un tema estratégico para la paz y seguridad, y de suma importancia en la estabilidad global, cuyos antecedentes se remontan al estallido de las dos bombas nucleares arrojadas por Estados Unidos en las ciudades de Hiroshima y Nagasaki, en Japón, y con el primer Tratado para la Limitación de Armas Nucleares firmado por todos los Estados miembros de la ONU en 1968. Hasta nuestros días, no se ha logrado limitar el incremento y desarrollo de armas nucleares a gran escala por parte de las potencias nucleares ni la carrera armamentista entre éstas; lo que representa un gran riesgo latente de destrucción para la humanidad, debido a la letalidad del armamento nuclear existente.

El 6 de agosto de 1945 el mundo contempló consternado la explosión de una bomba nuclear arrojada por Estados Unidos en la ciudad de Hiroshima, Japón y, el día 9, la segunda explosión nuclear en la ciudad de Nagasaki, que destruyeron completamente estas dos ciudades. La potencia letal y el efecto devastador del arma nuclear utilizada jamás había sido observada en la historia de la humanidad. El 15 de agosto de ese año el país del Sol Naciente se rendía incondicionalmente ante Estados Unidos y con ello se dio fin al conflicto armado mundial.

* Profesora-investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Líneas de investigación: Estados Unidos y China, sus relaciones de cooperación y conflicto y su influencia en los escenarios geopolíticos contemporáneos. Dirección electrónica: gragavil@yahoo.com

En el mismo año que terminó la guerra se fundó la Organización de las Naciones Unidas, el 26 de junio de 1945, por medio de la denominada Carta de San Francisco¹ en el estado de California, Estados Unidos, que fue firmada por 50 países miembros, y cuyos principales objetivos eran la defensa de la vida, la libertad y la dignidad del ser humano, además de impedir una nueva guerra mundial que pudiera ser más destructiva que la recién vivida e impedir que fueran utilizadas armas nucleares en cualquier conflicto militar.

En 1956 se conformó el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) perteneciente a la ONU, cuya función es vigilar la limitación y no proliferación de armas nucleares, debido a que la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) ya había desarrollado también la tecnología para crear la bomba atómica, lo que podría llevar a una carrera armamentista con Estados Unidos o a un enfrentamiento en el que se podían utilizar las armas nucleares. Con base en lo anterior, en 1968 se firmó por todos los países miembros de la ONU el primer Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNPAN), con el objetivo principal de impedir el desarrollo y la utilización de armas nucleares en cualquier conflicto militar.

A partir de la firma de este Tratado, y durante todo el periodo de la Guerra Fría, se firmaron múltiples acuerdos sobre limitación y no proliferación de armas nucleares en distintas regiones y países, especialmente entre Estados Unidos y la ex Unión Soviética. Sin embargo, ninguno impidió el desarrollo de armas nucleares. Actualmente son nueve los países que detentan el poder nuclear: Estados Unidos, Rusia, China, Gran Bretaña, Francia, India, Pakistán, Israel, Corea del Norte, y desde hace unas décadas Irán construye la posibilidad de ser también una potencia nuclear al igual que Arabia Saudita.

Si tomamos en cuenta el potencial militar nuclear que tienen Estados Unidos y Rusia como las grandes potencias nucleares, que además están involucradas en una carrera armamentista y se enfrenan en la guerra en Siria, y por otra parte, el incremento de los ensayos nucleares de Corea del Norte, el aumento creciente del aparato militar de China y el potencial desarrollo nuclear de Irán, aunado a los escenarios de conflicto en diversas regiones del mundo, podemos plantear que existe un gran riesgo nuclear global en el que una equivocación o accidente por parte de alguna de las potencias puede conducir a una catástrofe mundial.

¹ Organización de las Naciones Unidas, “Cartas de las Naciones Unidas”, [<https://www.un.org/es/charter-united-nations/>] (consulta: junio de 2020).

La presente reflexión se centra en el análisis de los procesos políticos y contextos históricos en los que se ha desarrollado la tecnología nuclear militar por parte de las potencias nucleares; los diversos tratados que han intentado controlar y limitar la proliferación de armas nucleares, y las amenazas nucleares presentes en distintos conflictos político-militares en el escenario internacional actual que pueden ser detonantes de la utilización de armas nucleares.

Partiendo de las preguntas: ¿es posible un nuevo acuerdo de no proliferación de armas nucleares entre las cinco potencias nucleares miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aunados a los demás países con potencial nuclear, a fin de iniciar una etapa de control efectivo del armamento nuclear y a futuro el desarme nuclear?, ¿cuáles serían las condiciones políticas, económicas y militares para poder lograr este acuerdo?

Con base en lo anterior, el análisis se dirige a determinar las características del escenario político internacional en el que se desarrolla una gran proliferación de armas nucleares y una carrera armamentista por parte de las grandes potencias mundiales –especialmente Estados Unidos y Rusia, y que incluye a China– en un contexto de conflictos políticos y militares en distintas regiones del planeta y de enfrentamiento entre las mismas por el equilibrio de poder y lucha por la hegemonía mundial.

El Proyecto Manhattan

En el periodo entre las guerras mundiales del siglo pasado, científicos ingleses y alemanes estudiaban las características y comportamiento del átomo desarrollando una investigación sobre las posibilidades de desencadenar la fisión del mismo. Como señala el historiador inglés Peter Watson, en 1932 los científicos Ernest Rutherford y James Chadwick analizaban las características de la energía nuclear y habían identificado el neutrón, la reactividad, la estructura del núcleo atómico y descubierto la cantidad de uranio necesaria para empezar una reacción en cadena capaz de provocar una explosión.

Watson también señala que: “en 1933, el matrimonio de científicos franceses Joliot y madame Curie, premio Nobel de ciencia, bombardeando elementos de peso medio con partículas de polonio, habían encontrado la manera de hacer un material radiactivo en forma artificial, habían demostrado

que cada bombardeo sobre un átomo de uranio liberaba una media de 3.5 neutrones”.²

Los resultados de estos científicos, junto con los realizados por Otto Frisch y Rudolf Peierls, sobre la cantidad de uranio necesaria para producir una reacción en cadena fueron publicados, despertando el interés de científicos de otras naciones, como la entonces URSS, la Alemania nazi y Japón.

Al desencadenarse la Segunda Guerra Mundial en 1939, las investigaciones empezaron a acelerarse entre los científicos de los países en guerra, ya que existía la posibilidad de crear la mayor arma destructiva, especialmente Alemania, que estaba en camino de crear el arma nuclear. Tanto Reino Unido como Japón y la URSS investigaban la posibilidad de construir la bomba nuclear. Frente al escenario de guerra, los países involucrados directa o indirectamente como Estados Unidos que todavía no entraba en la guerra, y la Unión Soviética que todavía no era invadida por Hitler, sabían que quien desarrollara primero la poderosa arma nuclear ganaría la guerra.

Ante esta situación Albert Einstein, siendo judío y temiendo por la vida de los judíos y de la población europea, consideró que si Hitler lograba la creación del arma nuclear ganaría inevitablemente la guerra. Por ello, él y otros científicos se dirigieron a Roosevelt, presidente de Estados Unidos, para proponerle que formara un grupo de investigación para el desarrollo nuclear, lo cual Roosevelt aceptó y llamó Proyecto Manhattan.³

Este proyecto se instaló en el poblado de Nuevo México, Estados Unidos.

Durante la etapa final de la guerra, el presidente estadounidense Franklin Delano Roosevelt murió, y a Harry Truman, su sucesor, se le informó acerca del proyecto de la bomba atómica. En Europa la guerra había concluido con la llegada de los rusos y estadounidenses a Berlín y la inmediata rendición de Alemania. No obstante, los soldados japoneses seguían resistiendo y Harry Truman dio la orden para arrojar las bombas en las ciudades japonesas de Hiroshima y Nagasaki.

Mucho se ha debatido si realmente era necesario el lanzamiento de las bombas nucleares a Japón para que éste se rindiera cuando ya estaba casi derrotado, o si Estados Unidos las utilizó para demostrar no sólo a Japón, sino especialmente a la URSS, su gran poder militar destructivo para erigirse como el líder hegemónico mundial y potencia victoriosa de la guerra.

² Peter Watson, *Historia intelectual del siglo XX*, Barcelona, Crítica, 2002, p. 422.

³ *Ibid.*, p. 425.

A los cuatro años del primer estallido de las bombas nucleares en Hiroshima y Nagasaki, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas obtuvo la tecnología para crear la bomba atómica. Después del triunfo de la revolución socialista de Mao Tse Tung en 1964, China, con la asesoría de la Unión Soviética, desarrolló también la capacidad para construir bombas nucleares y con ello se conformaba un nuevo equilibrio de poder mundial. Israel en 1950 desarrolla su primera bomba nuclear e Inglaterra en 1952, Francia en 1954 e India en 1974.

Posteriormente, al final de la Guerra Fría, Pakistán obtuvo el desarrollo nuclear en 1998 y Corea del Norte declaró el desarrollo de misiles nucleares en 2006.

La seguridad nuclear en la Guerra Fría

Durante el periodo de enfrentamiento político, ideológico y militar entre Estados Unidos y la URSS, conocido como de la Guerra Fría, la seguridad nuclear fue considerada primordial para la defensa en ambos países, en donde el realismo permeaba el análisis en los países de Occidente, conceptos como la anarquía del mundo exterior, el equilibrio de poder, el Estado como actor central y la guerra como solución de conflictos,⁴ eran también utilizados.

En 1946 Estados Unidos propuso una comisión bajo la responsabilidad de la ONU que planteaba la constitución de una autoridad que, bajo la conducción de esta organización, debería supervisar los recursos de uranio y materiales fisiles existentes en el mundo y controlar mediante inspecciones que cada país no utilizara dichos recursos para fines bélicos, planteamiento que no aceptó la Unión Soviética.

De esta forma se sentaron las bases para la carrera armamentista entre los dos países, que era efecto de la confrontación entre las dos grandes potencias nucleares. En 1953 el presidente Eisenhower presentó en la ONU su proyecto de crear una autoridad internacional para el uso pacífico de la energía nuclear, en donde afirmó que “la guerra nuclear llevaría la posibilidad de la destrucción de la civilización”.⁵

⁴ John Baylis y Steve Smith, *The Globalization of World Politics*, Nueva York, Oxford University Press, 1997, p. 110.

⁵ Guiliano Procacci, *Historia general del siglo XX*, Barcelona, Crítica, 2001, p. 352.

Con la Guerra Fría dos modelos económicos, políticos e ideológicos distintos se enfrentaban: el modelo liberal de mercado y el modelo socialista a escala mundial, a partir de los cuales se construyó un sistema internacional bipolar, cuyos centros políticos nodales eran Estados Unidos y la URSS con sus zonas de influencia y aliados, en Europa, Asia, América Latina y Medio Oriente.

Fue el armamento nuclear con el que se edificó el equilibrio de poder y seguridad internacional durante la Guerra Fría, postura de Estado que prevalece hasta nuestros días.⁶

En este contexto en 1949 surgió la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), una organización trasatlántica de carácter militar integrada por 10 países europeos y dos americanos: Bélgica, Dinamarca, Francia, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Estados Unidos y Canadá, que se comprometieron a defender a cualquiera de sus miembros del ataque de una potencia externa, con el objetivo de contener a la entonces Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, así como consolidar una alianza política basada en valores e intereses económicos comunes en defensa del modelo de acumulación capitalista frente al modelo comunista que representaba la URSS.

Esta organización se fortaleció y se creó una estructura militar bajo la dirección de Estados Unidos y comenzó una carrera armamentista entre ambas potencias, con un gran incremento de armamento nuclear que ha seguido desarrollándose hasta el presente. De tal manera que hubo conflictos militares en los que participaron directa e indirectamente, como la Guerra de Corea (1950-1953) y Vietnam (1950-1976), en donde participaron Estados Unidos en apoyo a Corea del Sur, y China en apoyo a Corea del Norte, y en forma indirecta la URSS, quien también apoyó a los combatientes de Vietnam del Norte.

Si bien en los conflictos que se desarrollaron durante la Guerra Fría no se utilizaron armas nucleares, la amenaza de una guerra nuclear estuvo presente durante todo ese periodo. El único momento tenso se desarrolló con la llamada Crisis de los Misiles en 1962, cuando la Unión Soviética instaló misiles nucleares en Cuba apuntando a Estados Unidos, crisis que se resolvió en un acuerdo de John F. Kennedy, presidente de Estados Unidos, y Nikita

⁶ María Antonieta Jáquez Huacuja, “La deslegitimación de las armas, el desarme y la protección de la seguridad humana”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 95, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, junio 2012, p. 14.

Khrushchev, el dirigente de la URSS, que tuvo como resultado el retiro de los misiles nucleares de la Unión Soviética asentados en territorio cubano, y el desmantelamiento de los misiles estadounidenses en Turquía apuntando a la Unión Soviética.

El primer tratado de limitación de armas nucleares se firmó en 1968 por los 195 miembros que conformaban la Organización de Naciones Unidas, con el objetivo de impedir el desarrollo de una carrera armamentista nuclear, especialmente entre las dos grandes potencias, que pusiera en riesgo la vida humana.

Estados Unidos y la URSS, las dos grandes potencias durante la Guerra Fría, firmaron algunos tratados de limitación de armas nucleares: el primero y más importante fue el Tratado de Antimisiles balísticos denominado Salt I en 1972, que limita el uso de armas estratégicas e impide el despliegue de armas nucleares; el segundo fue el Salt II en 1979, que limita los misiles balísticos. En 1987 los presidentes de Estados Unidos y la Unión Soviética firmaron un tratado de eliminación de misiles nucleares de mediano y largo alcance, y en 1993 se firmó el Tratado Start I, que limita las cabezas nucleares de cada país, siendo el último acuerdo nuclear de la Guerra Fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética.

Durante la Guerra Fría, en un contexto de enfrentamiento político e ideológico entre Estados Unidos y la URSS, se realizaron múltiples tratados en diversas regiones para la no proliferación de armas nucleares, como fueron el Tratado de Tlatelolco, en torno a la proscripción de las armas nucleares en América Latina y el Caribe, que fue firmado en 1967 y en el que México tuvo participación;⁷ el Tratado de Rarotonga, que versa sobre la zona desnuclearizada del Pacífico Sur firmado en 1988;⁸ el Tratado de Bangkok fue un acuerdo sobre la zona libre de armas nucleares de Asia Sudoriental firmado en 1945,⁹ y el Tratado de Pelindaba, convenio sobre una zona libre de armas nucleares en África firmado en 1996.¹⁰

⁷ United Nation Office for Disarmament Affairs, “Treaty for the Prohibition of Nuclear Weapons in Latin America and the Caribbean”, 1967.

⁸ United Nation Office for Disarmament Affairs, “South Pacific Nuclear Free Zone Treaty”, 1986.

⁹ United Nation Office for Disarmament Affairs, “Treaty on the Southeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone”, 1997.

¹⁰ United Nation Office for Disarmament Affairs, “African Nuclear Weapon Free Zone Treaty (Treaty of Pelindaba)”, 2009.

Cabe mencionar que México está interesado actualmente en la energía nuclear. El presente gobierno ha manifestado su intención de ampliar la generación eléctrica de energía nuclear a pesar de los riesgos de esta tecnología y de que no contribuye a la lucha contra la crisis climática y el medio ambiente. La Comisión Federal de Electricidad (CFE) tiene dentro de sus planes construir otra planta nuclear en el mismo lugar en donde operaba la Central Nuclear Laguna Verde en Veracruz.¹¹

La seguridad nuclear en el siglo XXI

El análisis del dilema actual de seguridad nuclear internacional, en el que existe una creciente proliferación de armas nucleares, sin duda se vincula con las características que definen el escenario geopolítico mundial contemporáneo en el que destacan dos ejes principales, ya que a partir de 2000 el escenario geopolítico mundial tomó nuevamente las características de un mundo bipolar, pero más interconectado e independiente, conformado hoy por dos bloques perfectamente delimitados con intereses económico-políticos distintos y concepciones diferentes sobre el sistema internacional, sus instituciones y actores, liderado por dos grandes potencias: por un lado, China y Rusia, con sus aliados en Medio Oriente, Asia y América Latina, y en el otro polo Estados Unidos y sus aliados en Asia, la Unión Europea (que incluye a la OTAN), Medio Oriente y América Latina.

El segundo eje de análisis geopolítico del escenario mundial se vincula con los conflictos políticos y militares en distintas regiones como la guerra de Siria; el conflicto palestino-israelí; la confrontación de Irán con Estados Unidos en Medio Oriente; el tema de Taiwán; el conflicto territorial entre China e India; la amenaza nuclear de Corea del Norte en Asia; los conflictos entre Azerbaiyán y Armenia, así como el de Turquía y Grecia.

Japón, India y Australia, junto con Estados Unidos, conforman un bloque político y militar en la región de Asia denominada la “OTAN Asiática”, dentro del contexto de enfrentamiento y contención de China en Asia por parte de Estados Unidos y sus aliados. Dentro de la Unión Europea algunos países de la Europa oriental, como Polonia, se inclinan más hacia el bloque

¹¹ Emilio Godoy, “México apuesta por más energía nuclear pese al rechazo social”, *Inter Press Service*, 10 de enero de 2020.

que lidera Estados Unidos, mientras que en Europa central algunos países se inclinan a Rusia y China, sin dejar los vínculos con Estados Unidos.

Estos dos ejes, relacionados entre sí, influyen en la conformación del escenario geopolítico mundial en el que se están definiendo las características de la seguridad nuclear global por parte de las potencias nucleares, especialmente por Rusia y Estados Unidos, que son las superpotencias globales. China, potencia nuclear media, pero que es una superpotencia económica, influye también en este escenario, igual que la OTAN, Corea del Norte e Israel, y en menor medida India y Pakistán.

Se suponía que el fin de la Guerra Fría y la llegada de un nuevo orden mundial cambiaría la lógica tradicional de las relaciones y de seguridad internacionales, y que los conflictos podían resolverse mediante métodos pacíficos. Igualmente se esperaba que con este nuevo sistema de seguridad en el mundo se asistiría a una creciente cooperación internacional para hacer frente a los desafíos y amenazas a la seguridad, sobre todo en el ámbito de desarme y no proliferación nuclear.

Esto en la realidad no ha ocurrido. Las grandes potencias como Estados Unidos, Rusia, Francia, Inglaterra y China basan sus políticas de seguridad estratégica en las armas nucleares como base fundamental de las relaciones internacionales de seguridad, lo que supone una gran amenaza para la sociedad mundial. Para ello se ha promovido la creación tanto de tratados internacionales y regionales como de acuerdos bilaterales y multilaterales con el objetivo de reducir los arsenales nucleares y limitar la proliferación nuclear.

Escenario nuclear asiático: China, India, Pakistán, Corea del Norte

En la región de Asia hay cuatro potencias nucleares, China, India, Pakistán y Corea del Norte, y debido a su cercanía geográfica y participación geopolítica también se debe incluir a Rusia. Es una zona en la que se pueden observar distintos conflictos importantes: uno es el tema de Taiwán, en el que China lo reclama como territorio chino y Taiwán que antepone su autonomía; otro conflicto son las disputas territoriales actuales entre India y China, que han llegado a limitados enfrentamientos. India y Paquistán, dos potencias nucleares, también han tenido enfrentamientos territoriales por la región de Cachemira, los cuales continúan sin resolverse hasta la fecha.

El enfrentamiento entre China y Estados Unidos por la hegemonía mundial también se refleja en los conflictos asiáticos, como el problema de Taiwán, en el que éste es apoyado por Estados Unidos, la participación en el conflicto chino-indio y en las disputas territoriales marítimas entre algunos países asiáticos y China.

El tema de la amenaza nuclear de Corea del Norte y su avance en el desarrollo de misiles de largo alcance preocupa no sólo a Estados Unidos, con quien tiene conflictos, sino también a Japón y Corea del Sur, sus vecinos inmediatos, y a toda la región asiática. En la última década Corea del Norte ha avanzado en la tecnología de misiles balísticos y frente a la amenaza del uso de armas nucleares por parte de Estados Unidos ha optado por un alto grado de militarización. El arsenal de misiles y sus pruebas nucleares hacen de Corea del Norte uno de los espacios más conflictivos de Asia.

China, como gran potencia en expansión, incrementa su aparato militar, especialmente en la marina, debido a que es de suma importancia para este país proteger sus costas y rutas marinas, en atención a que todo su comercio de exportación y la importación de petróleo transitan por sus zonas marítimas.

La República Popular China, sin embargo, no ha desarrollado en forma amplia, sino limitada, sus potencialidades de energía nuclear en lo militar, como sí lo han hecho Rusia y Estados Unidos, las dos más grandes potencias nucleares. China aumenta su interés por el desarrollo militar, en tanto que el Partido Comunista chino hace énfasis en la necesidad de defender la integridad territorial de China y sostiene que “juega un importante rol en la seguridad de la paz mundial y en promover el desarrollo común”.¹² Además, es relevante señalar que China considera que está llamada a desempeñar un papel constructivo en el liderazgo de la gobernanza global, que incluye responsabilidad nuclear.¹³

La información del Consejo de Estado de China publicó el “Libro blanco” con la intención de profundizar los principios y políticas básicas de China para explicar su determinación de promover la gobernanza mundial sobre la

¹² Christopher Twomey, “The Military-Security Relationship”, *Tangles Titans. The United States and China*, Nueva York, Rowman&Littlefield Publishers, Inc., 2013, pp. 235-236.

¹³ He Yafei, “Aproactive approach to global governance is China’s historic choice”, *China Quarterly of International Strategic Studies*, Shanghai Institutes for International Studies, 2015, p. 184.

seguridad nuclear y las acciones que toma para lograrlo. En este libro se afirma que “en los últimos años, la industria nuclear china ha crecido desde cero y ha formado un sistema completo, y ha hecho una contribución importante para garantizar la seguridad energética, proteger el medio ambiente, mejorar el nivel de vida del pueblo y promover el desarrollo económico de alta calidad”.

En este documento se afirma que China considera la seguridad nuclear como una importante responsabilidad nacional y la ha integrado en todo proceso de desarrollo y utilización de la energía nuclear. La industria nuclear de China se maneja con estándares de seguridad: “Como un importante defensor, promotor y participante en la construcción de un sistema internacional de seguridad nuclear justo, colaborativo y de beneficio mutuo, China ha hecho un buen trabajo para garantizar su propia seguridad nuclear cumpliendo con sus obligaciones internacionales”.¹⁴

Estados Unidos considera que China, en vez de reducir su arsenal nuclear, lo está incrementando. El ministro de defensa chino ha rechazado las acusaciones de Washington y declara su compromiso de no ser el primero en utilizar armas nucleares en caso de conflicto.¹⁵

Estados Unidos, la gran potencia nuclear, junto con Rusia, desarrolla e incrementa su potencial militar nuclear. Actualmente, durante la presidencia de Donald Trump, se formuló una nueva doctrina militar que contemplaba el uso de armas nucleares y la posibilidad de que se construyeran otras más potentes, a diferencia de la política militar anterior de Barack Obama, que planteaba reducir el papel del armamento nuclear en la política de defensa de Estados Unidos.

En relación con las circunstancias que provocarían una respuesta nuclear estadounidense, se señala que “Estados Unidos considerará el uso de armas nucleares en circunstancias extremas que podrían incluir ataques no nucleares”.¹⁶ Como justificación describe un contexto mundial sometido a amenazas sin precedentes que incluyan armas convencionales, químicas, biológicas, nucleares

¹⁴ Observatorio de la Política China, “China emite libro blanco sobre defensa nacional en la nueva era”, 2019.

¹⁵ Observatorio de la Política China, “China emite libro blanco sobre seguridad nuclear”, 2019.

¹⁶ Teresa de Fortuny y Xavier Bohigas, “Panorama actual y perspectiva de futuro de las armas nucleares”, en *Anuario CEIPAZ 2018-2019. Ascenso del nacionalismo y el autoritarismo en el sistema internacional*, núm. 11, 2019.

y ciberamenazas, en las que se pueden incluir amenazas a aparatos tecnológicos en el espacio sideral. También señala que las ambiciones nucleares de Irán siguen siendo una preocupación no resuelta, y señala a Irán y Corea del Norte como potenciales peligros nucleares.

Rusia, la otra gran potencia nuclear, basa su recuperación económica y política desde que llegó Vladimir Putin al poder en 1999, en sus grandes reservas de petróleo y su poderoso armamento nuclear, herencia de la época soviética, el cual ha incrementado y perfeccionado tecnológicamente. En la actualidad su doctrina de seguridad militar especifica que cualquier amenaza a territorio ruso, aun con armas convencionales, tendrá una respuesta nuclear.

Escenario nuclear en Medio Oriente

No hay duda alguna de que Israel es la única potencia nuclear en Medio Oriente, reconocida desde 1950, aun cuando otros países de la región, como Irán, también desarrollan una estrategia nuclear avanzada.

La potencia nuclear de Israel tiene un poderoso impacto en la región de Medio Oriente, especialmente en Palestina, Irán, Líbano, Arabia Saudita y recientemente Turquía, naciones que consideran a Israel como un factor de inestabilidad y de gran riesgo para la región, como se evidenció en el reciente conflicto militar entre Palestina e Israel, el cual tuvo impacto mundial con la participación de las grandes potencias, como Estados Unidos, que se pronunció a favor de Israel, y China y Rusia por Palestina. Esta situación se vio reflejada en las votaciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas —al cual pertenecen estas tres potencias nucleares—, en las que Estados Unidos bloqueó las propuestas a favor de pacificar el conflicto palestino-israelí.¹⁷

El panorama de la energía nuclear en el mundo árabe cambia rápidamente, cada vez hay más demanda de tecnología, materiales y equipo para apoyar el desarrollo de la energía nuclear.

¹⁷ AFP, “EEUU impide reunión del Consejo de Seguridad de la ONU sobre conflicto Israel-Palestina”, 14 de mayo de 2021. Disponible en [<https://www.laprensa.hn/mundo/1463659-410/eeuu-impide-reunion-consejo-seguridad-onu-conflicto-israel-palestina>] (consulta: 5 de junio de 2021).

Durante años los países árabes han tenido el plan de desarrollar un sector nuclear, actualmente está en construcción el primer reactor en Emiratos Árabes Unidos, Jordania ha firmado un contrato para la creación de un reactor nuclear, Egipto ha reactivado sus propios proyectos para disponer de esta energía. Arabia Saudita también se está introduciendo en el mercado nuclear para construir reactores nucleares, Turquía también va en camino de construir su primer reactor nuclear.¹⁸

Entre las razones por las cuales los países árabes han tomado cada vez más en consideración la opción nuclear se encuentran, por un lado, la rivalidad con Irán, que proporciona la justificación para aumentar sus avances en tecnología nuclear y, por otro, porque consideran —especialmente los países petroleros— que su dependencia de este recurso no renovable puede terminar.

Desde 1950 Irán desarrolla tecnología con un reactor nuclear en funcionamiento y prosigue su avance tecnológico no sólo de uso pacífico, sino también con capacidad de uso militar, situación que lo lleva a enfrentamientos y sanciones por parte de Estados Unidos.

La región de Medio Oriente es quizá el escenario geopolítico de mayor conflicto si tomamos en cuenta la guerra de Siria, en la cual están involucradas tres potencias nucleares: una interna, Israel, que incluye también el potencial nuclear latente de Irán, y dos potencias nucleares externas, Rusia y Estados Unidos, que participan en el enfrentamiento militar.

Tomando en cuenta que Rusia participa activamente, al igual que Estados Unidos, en la política regional y en el mercado de la energía nuclear, además del enfrentamiento palestino-israelí, el problema del Líbano y las rivalidades de Arabia Saudita e Irán hacen de esta región una zona de peligro latente, en caso de que alguna de las tres potencias mencionadas decida utilizar armas nucleares.

En relación con la doctrina de la OTAN y sus políticas de seguridad y defensa nuclear, en especial la estrategia de disuasión que afirma la utilización de armas nucleares en sus políticas de seguridad militar, en la práctica es una contradicción, ya que a pesar de que la Alianza Atlántica suscribe los principios del Tratado de no proliferación de armas nucleares, firmado en 1968, el

¹⁸ Hassan Elbahtimy, “Rusia, los árabes y la energía nuclear”, *AFKAR/IDEAS*, Tendencias económicas, primavera 2017, pp. 54-56.

núcleo del desarme y la no proliferación de armas de este tipo por parte de las potencias de la OTAN tiene como eje la seguridad nuclear.

En octubre de este año Rusia propuso a Washington prolongar por un año más el Tratado Start III de armas nucleares que se firmó en 2010 y expira en 2021, y congelar los arsenales atómicos de los dos países. Estados Unidos respondió que China, por ser una gran potencia, debería incluirse en este tratado. China rechazó su involucramiento en el tratado, y no quiere ser parte del mismo, argumentando que no tiene la capacidad nuclear ni el número de armas nucleares que las otras dos potencias, que sólo participaría cuando las dos potencias nucleares reduzcan su arsenal nuclear al tamaño de China. Hasta la fecha estos dos países no han firmado el acuerdo Start III.

Éste es el único acuerdo que vincula a Estados Unidos y a Rusia, después que Washington rompiera en agosto de 2009 el Tratado INF de misiles de medio y corto alcance. El acuerdo Start III, limita los arsenales nucleares de las dos potencias a un máximo de 700 misiles desplegados, 1,550 ojivas nucleares y 800 vehículos con carga nuclear.¹⁹

Uno de los últimos acuerdos sobre no proliferación de armas nucleares fue el de la Asamblea General de Naciones Unidas, que el 7 de julio de 2017 aprobó el Tratado sobre prohibición de armas nucleares, que se firmó por la gran influencia de campañas internacionales lideradas por la sociedad civil, en las que se reclamaba un proceso que desembocaría en un tratado de prohibición y eliminación de armas nucleares.

La existencia de armas nucleares ya es un peligro. Ha habido muchos accidentes como, por ejemplo: detección de supuestos ataques, falsas alarmas, interpretaciones erróneas de información, que pueden llegar a la detonación de armas.

Según la analista María Antonieta Jaques, “la diplomacia multilateral para el desarme debe transitar de un enfoque obsesionado en sostener el equilibrio de la Guerra Fría, en esquemas de suma cero entre los países más poderosos, a uno que tenga al individuo como fin y que persiga un régimen internacional que beneficie a un mayor espectro de actores relevantes”.²⁰

¹⁹ *Mundo Sputnik*, “¿Es posible una guerra nuclear entre Rusia y EEUU?”, 2020. Disponible en [<http://mundo.sputniknews.com/seguridad7/2020102001093188605-es-posible-una-guerra-nuclear-entre-Rusia-y-eeuu/>] (consulta: 11 de noviembre de 2020).

²⁰ Jáquez Huacuja, “La deslegitimación de las armas...”, *op. cit.*, p. 20.

Conclusiones

Tomando en cuenta el gran potencial de armamento nuclear que poseen las naciones con desarrollo de la energía nuclear, especialmente Estados Unidos y Rusia, las mayores potencias nucleares involucradas actualmente en una carrera armamentista, y los conflictos político-militares en los que ambos están involucrados, aunado a la participación directa o indirecta de las otras potencias nucleares en diferentes conflictos, es difícil no pensar que la comunidad de naciones está frente a un riesgo global: cualquier error, mal entendido o una decisión equivocada puede generar un gran daño a la sociedad mundial.

Por ello, es de gran importancia que dentro de la ONU se debata nuevamente el tema de la seguridad nuclear y se presenten alternativas de solución multilaterales. Revitalizar el multilateralismo en un momento de crisis sanitaria, económica, socio-cultural y de riesgo nuclear puede ser un buen principio de cambio del sistema mundial.

La iniciativa y el compromiso mayor deben partir de Estados Unidos y Rusia, las dos grandes potencias nucleares y miembros del Consejo permanente de Seguridad de la ONU. Sin su participación, compromiso y responsabilidad frente a una nueva alternativa para la limitación de armas nucleares sería impensable el cambio. Un acuerdo de estas dos naciones, avalado por las demás potencias nucleares, puede ser el comienzo de una nueva etapa de limitación efectiva del armamento nuclear y la posibilidad de llegar en un futuro a la eliminación total de las armas nucleares.

Referencias

- AFP, “EEUU impide reunión del Consejo de Seguridad de la ONU sobre conflicto Israel-Palestina”, 14 de mayo de 2021. Disponible en [<https://www.laprensa.hn/mundo/1463659-410/eeuu-impide-reunion-consejo-seguridad-onu-conflicto-israel-palestina>] (consulta: 5 de junio de 2021).
- Baylis, John y Smith, Steve, *The Globalization of World Politics*, Oxford University Press, Nueva York, 1997, p. 110.
- De Fortuny, Teresa y Bohigas, Xavier, “Panorama actual y perspectiva de futuro de las armas nucleares”, en *Anuario CEIPAZ 2018-2019. Ascenso del*

- nacionalismo y el autoritarismo en el sistema internacional*, mayo 2019, pp. 43-60. Disponible en [<http://www.centredelas.org/ca/armamentismo/4040-panorama-actual-y-perspectiva-de-futuro-de-las-armas-nucleares>] (consulta: 2 de septiembre de 2020).
- Elbahitmy, Hassan, “Rusia, los árabes y la energía nuclear”, *AFKAR/IDEAS*, Tendencias económicas, primavera 2017. Disponible en [[https://www.Politica exterior.com./articulos/afkar-ideas/Rusia-los árabes y la energía nuclear/](https://www.Politica exterior.com./articulos/afkar-ideas/Rusia-los arabes y la energia-nuclear/)] (consulta: 11 de noviembre de 2020).
- Godoy, Emilio, “México apuesta por más energía nuclear pese al rechazo social”, enero 2020. Disponible en [<http://www.ipsnoticias.net/2020/01/mexico-apuesta-mas-energia-nuclear-pese-al-rechazo-social/>] (consulta: 10 de octubre de 2020).
- Jáquez Huacuja, María Antonieta, “La deslegitimación de las armas, el desarme y la protección de la seguridad humana”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 95, Instituto Matías Romero/Secretaría de Relaciones Exteriores, México, junio 2012.
- Mundo Sputnik*, “¿Es posible una guerra nuclear entre Rusia y EEUU?”, 2020. Disponible en [[http://mundo.sputniknews.com/seguridad7/2020102001093188605-es-posible-una guerra-nuclear-entre Rusia -y-eeuu/](http://mundo.sputniknews.com/seguridad7/2020102001093188605-es-posible-una-guerra-nuclear-entre-Rusia-y-eeuu/)] (consulta: 11 de noviembre de 2020).
- Observatorio de la Política China, “China emite libro blanco sobre seguridad nuclear”, 2019. Disponible en [<https://politica-china.org/areas/seguridad-y-defensa/china-emite-libro-blanco-sobre-seguridad-nuclear>] (consulta: 25 de agosto de 2020).
- “China emite libro blanco sobre defensa nacional en la nueva era”, 2019. [<https://politica-china.org/areas/seguridad-y-defensa/china-emite-libro-blanco-sobre-defensa-nacional-en-la-nueva-era>] (consulta: 4 de septiembre de 2020).
- Organización de las Naciones Unidas, “Cartas de las Naciones Unidas”. Disponible en [<https://www.un.org/es/charter-united-nations/>] (consulta: junio de 2020).
- Procacci, Guiliano, *Historia general del siglo XXI*, Barcelona, Crítica, 2001.
- Twomey, Christopher, “The Military-Security Relationship”, en *Tangles Titans. The United States and China*, Nueva York, Rowman&Littlefield Publishers, Inc., 2013.

- United Nation Office for Disarmament Affairs, “African Nuclear Weapon Free Zone Treaty (Treaty of Pelindaba)”, 2019. Disponible en [disarmament.un.org/treaties./t.pelindaba] (consulta: 7 de noviembre de 2020).
- “South Pacific Nuclear Free Zone Treaty”, 1986. Disponible en [disarmament.un.org./treaties/t.rarotonga,], fecha de consulta el 7 de noviembre de 2020].
- “Treaty for the Prohibition of Nuclear Weapons in Latin America and the Caribbean”, 1967. Disponible en [http://disarmament.un.org./treaties/T/tlaltelolco] (consulta: 7 de noviembre de 2020).
- “Treaty on the Southeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone”, 1997. Disponible en http://disarmament.un.org.treaties/t/bangkok] (consulta: 7 de noviembre de 2020).
- Watson, Peter, *Historia intelectual del siglo XX*, Barcelona, Crítica, 2002.
- Yafei, He, “A Proactive Approach to Global Governance is China’s Historic Choice”, *China Quarterly of International Strategic Studies*, Shanghai Institutes for International Studies, 2015.

El papel de Rusia en la creación de la Organización de las Naciones Unidas y en su evolución

*Ana Teresa Gutiérrez del Cid**

El 24 de octubre de 2020, la comunidad mundial celebró el 75 aniversario de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Su creación se debe a los esfuerzos de los líderes de la coalición anti-Hitler en su momento, por lo que sigue siendo una de las consecuencias más importantes de la victoria sobre el fascismo y el militarismo en la Segunda Guerra Mundial.

La ONU, llamada a servir como base del orden mundial de Yalta-Potsdam, resistió la prueba de la Guerra Fría, sobrevivió al colapso de la bipolaridad y hoy enfrenta un difícil camino de adaptación a nuevas realidades. En la posguerra fría tiene que luchar no sólo con un amplio espectro de nuevos desafíos globales, sino también con los intentos de los Estados partidarios del derecho de la fuerza, que pretenden debilitarla y liberarse de las restricciones previstas en su Carta. El propósito de este trabajo es describir los principales aspectos de la actuación de Rusia en la creación de la ONU y los principios clave de sus actividades; así como evaluar su lugar en el sistema de relaciones internacionales del siglo XXI y el papel de Rusia después de la desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) en la evolución de la organización y en las perspectivas de su reforma.

La hipótesis de trabajo es que sin la existencia de la URSS la creación de la ONU hubiera adolecido de las aportaciones del gobierno soviético para promover la descolonización de países como la India, la revolución en China de 1949 y la descolonización de muchos países africanos en la década de

* Profesora-investigadora del Área de Política Internacional, Departamento de Política y Cultura, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Líneas de investigación: Rusia y la Comunidad de Estados Independientes. Dirección electrónica: anateresagutierrezdelcid@gmail.com

1960. Durante la Guerra Fría permitió la salvaguarda de la soberanía estatal de muchos países, que al implosionar la Unión Soviética y debilitarse Rusia el resultado fue que Estados Unidos dejó de tener contrapesos para utilizar la intervención armada como instrumento de política exterior, como lo fueron los casos de Afganistán en 2001 e Irak en 2003.

Historia de la creación de la ONU

La creación de la Organización de las Naciones Unidas es un suceso único en las relaciones internacionales. Esta organización es el resultado de la victoria sobre el fascismo y el militarismo en la Segunda Guerra Mundial. El 14 de agosto de 1941 en el acorazado “Príncipe de Gales” se reunieron el presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt y el primer ministro británico Winston Churchill y firmaron la Carta del Atlántico, que hablaba de la necesidad de crear un sistema amplio y confiable de seguridad global después de la guerra.

En 1941, cuando los ejércitos fascistas se dirigían a Moscú y Berlín confiaba en el éxito de la guerra relámpago en el frente oriental, la Unión Soviética, en la Declaración del Gobierno de la URSS del 24 de septiembre de 1941 sobre la adhesión a la Carta Atlántica emanada de la conferencia intergubernamental en Londres, propuso una iniciativa sobre la necesidad de determinar las formas y los medios para organizar las relaciones internacionales y el orden mundial de posguerra. La declaración pidió respeto a los derechos soberanos de las naciones, a la igualdad de éstas y a los principios de autodeterminación.¹

La Declaración de Amistad y Asistencia Mutua entre la URSS y Polonia del 4 de diciembre de 1941 señaló la necesidad de crear en la posguerra una organización internacional basada en una alianza de fuerzas democráticas y respeto al derecho internacional. Era el comienzo del trabajo sobre la formación de un orden mundial de posguerra y de una nueva organización internacional planetaria.²

¹ Andrei Barishev, *Мировая политика и Организация Объединенных Наций 1945-2009 (La política mundial y la Organización de las Naciones Unidas, 1945-2009)*. Moscú, Sociedad de amistad y desarrollo de la cooperación con países extranjeros, 2009.

² Serguei Krilov, *История создания Организации Объединенных Наций (Historia de la creación de las Naciones Unidas)*, Moscú, 1960, p. 17.

En 1943, en la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores en Moscú, en donde se suscribió la Declaración de Cuatro Estados sobre la Cuestión de Seguridad General del 30 de octubre de 1943, firmada por la URSS, Estados Unidos, Reino Unido y China, se argumentó la necesidad de “establecer en el menor tiempo posible una organización internacional general para mantener la paz internacional y la seguridad basada en el principio de igualdad soberana de todos los Estados amantes de la paz, grandes y pequeños”.³

En Moscú la declaración usaba el nombre de “Naciones Unidas”, en relación con los Estados que firmaron el 1 de enero de 1942 en Washington la Declaración de las Naciones Unidas (Declaración de veintiséis Estados). Más adelante en la Carta de la ONU este nombre se conservó.

La Conferencia de Dumbarton Oaks (21 de agosto-7 de octubre de 1944) sobre el desarrollo de la Carta tuvo lugar en una antigua mansión cercana a la capital de Estados Unidos. En la conferencia se desarrolló un borrador de “Propuestas para la creación de una Organización de Seguridad Internacional Universal”.⁴

Entonces se sentaron las bases de la ONU, las principales atribuciones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad. Este último, desde 1945, ha sido el principal responsable del mantenimiento de la paz.

Cinco miembros del Consejo de Seguridad (la URSS, Estados Unidos, Gran Bretaña, China y Francia) se convirtieron en sus miembros permanentes, seis fueron elegidos de forma temporal. Este cuerpo debería ser permanente, y sus decisiones eran vinculantes para todos los miembros de la organización recién creada.

Uno de los resultados importantes de la reunión de Dumbarton Oaks fue el capítulo VIII de las propuestas: “Medidas para mantener la paz y la seguridad internacionales, incluidas la prevención y el rechazo de la agresión”, según la cual, en sus reuniones el Consejo de Seguridad tendría el derecho a

³ Советский Союз на международных конференциях периода Великой Отечественной войны 1941-1945 гг. (*La Unión Soviética en las conferencias internacionales del periodo de la Gran Guerra patria 1941-1945*, Compilación de documentos de la Conferencia de Moscú de ministros de Relaciones Exteriores de la URSS, Estados Unidos y Reino Unido (19-30 de octubre de 1943), Moscú, 1984, p. 321.

⁴ Monografía *La política exterior de la Unión Soviética en el periodo de la Guerra Patria* (Внешняя политика Советского Союза в период Отечественной войны), Moscú, Gospolitizdat, 1947, pp. 243-259.

considerar cualquier situación de conflicto si amenazaba la paz internacional y las controversias legales serían remitidas por las partes a la Corte Internacional de Justicia de la ONU. Se desarrollaron y aprobaron disposiciones sobre los poderes del Consejo de Seguridad. Se previeron acciones coercitivas para asegurar las decisiones tomadas, incluso con la ayuda de fuerzas armadas y la creación de un comité de Estado mayor y se planeó que el Consejo de Seguridad tendría bajo su mando fuerzas militares.

La difícil cuestión del procedimiento de votación en el Consejo de Seguridad no se resolvió, pero en general, las disposiciones elaboradas en Dumbarton Oaks se convirtieron en la base para la finalización del proyecto de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas.

Posteriormente, la conferencia de Yalta de los líderes de la URSS, Estados Unidos y Gran Bretaña (del 4 al 11 de febrero de 1945) fue decisiva para la formación de la ONU; en ésta se determinaron los principales pilares del orden mundial de la posguerra.⁵ En Yalta, se acordó que las decisiones del Consejo de Seguridad en todos los asuntos, excepto en materia de procedimiento, fueran aprobadas por los votos de los siete miembros del Consejo, incluidos los de los cinco miembros permanentes (URSS, Estados Unidos, Reino Unido, Francia y China) y se decidió convocar el 25 de abril de 1945 a la Conferencia de las Naciones Unidas en San Francisco para la finalización de la preparación de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas.

Una de las razones del éxito del trabajo en la creación de esta organización fue el acuerdo en temas fundamentales de los líderes de las grandes potencias de la coalición anti-Hitler. El líder soviético, Joseph Stalin, consideró el logro en el acuerdo de Yalta sobre el principio de unanimidad en la votación en el Consejo de Seguridad de las cinco grandes potencias, o el derecho de veto, una condición indispensable para la Unión Soviética en la creación de la ONU y su participación en su trabajo.⁶

Sin embargo, después de la muerte de Franklin Roosevelt, el nuevo presidente de Estados Unidos, Harry Truman, comenzó a retirarse de este acuerdo. Harry Truman no fue a San Francisco y decidió cancelar el acuerdo

⁵ Conferencia de Crimea de los líderes de las tres potencias aliadas URSS, Estados Unidos y Reino Unido (4-11 февраля 1945 г.) (Крымская конференция руководителей трех союзных держав – СССР, США и Великобритании (4-11 февраля 1945 г.)). Moscú, IPL 1984, p. 7.

⁶ *Ibid.*, pp. 274-275.

sobre el principio de unanimidad de las grandes potencias en el Consejo de Seguridad. El destino de la ONU pendía de un hilo, todo el proyecto de la nueva organización podría morir. Pero no sucedió entonces, porque el impulso de la victoria sobre el fascismo fue tan grande, que los desarrollos en la Carta de la ONU fueron tan significativos que resultó imposible ahogar todo el proyecto.

La singularidad de la ONU y su Carta radica en el hecho de que es esencialmente una organización multilateral, basada en principios democráticos y normas del derecho internacional. La elección a favor de la ONU no fue táctica, sino estratégica, porque está dirigida contra los intentos de cualquier Estado que pretenda la dominación mundial. Por eso, los políticos que profesan el derecho de la fuerza han intentado a lo largo de su existencia cambiar la Carta y sus esfuerzos no tienen nada que ver con enmiendas destinadas a fortalecerla, sobre todo después de la desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

En el marco o bajo los auspicios de la ONU, cientos de organizaciones internacionales, organizaciones e instituciones especializadas, trabajan con programas y fondos de asistencia para el desarrollo, por ejemplo, la Organización de Asuntos Educativos, Científicos y Culturales (UNESCO), la Organización de Desarrollo Industrial (ONUDI), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA); el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, que lleva a cabo programas de protección ambiental. Además, la ONU colabora con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM).

Las realidades de la Posguerra Fría

Después de la Segunda Guerra Mundial la fuerza militar era principalmente un medio de defensa de los Estados nacionales y sus aliados. En las relaciones internacionales, a pesar de la Guerra Fría, se desarrolló la cooperación multilateral y la ONU se convirtió en un instrumento de paz y seguridad.

Sin embargo, en la Posguerra Fría surge una nueva realidad, la fuerza militar a menudo se convierte en un instrumento de injerencia en los asuntos de Estados soberanos, lo que se denomina “el derecho a intervenir”. A menudo se usa en situaciones donde algunas potencias o coaliciones dirigidas

por éstas utilizan la fuerza militar contra Estados débiles. Esta es una tendencia destructiva que contradice los principios y normas de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas.

De esta manera, una primera reflexión consiste en que si durante la Guerra Fría el condominio soviético-estadounidense de poder tenía un equilibrio que se reflejaba en la ONU, después de la desintegración del orden bipolar las restricciones de Estados Unidos y de Occidente en general se han reducido al mínimo para controlar los recursos naturales del planeta y la población mundial.

Por un periodo de 45 años desde su creación, la ONU funcionó esencialmente como un escenario en donde se disputaba el poder entre las dos superpotencias que le dieron vida. Si se analiza desde la óptica de la *real politik*, puede afirmarse que esta organización, así como todas las demás estructuras de la segunda posguerra, constituían un mediador en las disputas entre las grandes potencias debido a razones de influencia geopolítica.

Desde el primer bombardeo angloestadounidense a Irak en diciembre de 1998 al asalto de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en Yugoslavia bajo la conducción de Estados Unidos en 1999 hasta la intervención británica en Sierra Leona en mayo de 2000, las grandes potencias argumentan el derecho de intervenir contra pequeños países sin la sanción de la ONU. El hecho más claro de esta situación fue el ataque de Estados Unidos a Afganistán en diciembre de 2001, durante el cual Estados Unidos logró el consenso de la organización, después de los atentados en este país del 11 de septiembre de 2001 y más adelante el ataque angloestadounidense a Irak iniciado en marzo de 2003, que se dio al margen de la Organización de las Naciones Unidas.

Esta transición geopolítica hacia un nuevo orden mundial presenta el peligro de marginar cada vez más a la ONU o, incluso, de convertirla en un instrumento de legitimación para las acciones agresivas de política exterior de los países más poderosos, sobre todo de Estados Unidos después del fin de la bipolaridad.

Desde la óptica rusa, el proceso de elaboración y de aprobación de las resoluciones de este periodo, prácticamente se mezcló con otro proceso, el de la OTAN, que, hasta el ataque a Afganistán en 2001 fue un centro de poder paralelo al del Consejo de Seguridad. El gobierno ruso se quejó en ese momento de que Rusia no era incluida en este centro de poder, “asimismo es

excluida China, a pesar de que también forma parte del Consejo de Seguridad. Esta situación es causa de tensión, falta de confianza y conflictividad”.⁷

La crisis de Yugoslavia y particularmente el episodio de Kosovo en 1999 fueron percibidos por el Estado ruso como un brusco cambio en el escenario mundial y constituyeron, asimismo, el inicio del proceso de finiquito del orden de Yalta y Postdam, que ya se había resquebrajado debido a la desintegración de la URSS y al fin de la bipolaridad.

En esta dinámica, el presidente del Fondo de Investigaciones Políticas y director del Consejo para la Política Exterior y de Defensa de Rusia en ese periodo, Andrei Fedorov, plantea que “se quiera o no, después de la guerra de la OTAN contra Yugoslavia, las posibilidades de la conservación, aunque sea en una variante simplificada del mundo multipolar, se redujeron bruscamente”.⁸

Según Fedorov, por primera vez, en los años recientes, una de las superpotencias no sólo logró la victoria político-militar, sino que utilizó esta situación bastante abiertamente para la conformación de su nueva estrategia a escala global. Así, la crisis de Kosovo fue, de facto, el inicio de una nueva repartición de esferas de influencia, cuya profundidad y alcances en su visión fueron definidos, sobre todo, por los Estados Unidos y la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

En el umbral del siglo XXI, durante la 54 Asamblea General llevada a cabo en Nueva York en 1999, en la opinión del gobierno ruso, los líderes occidentales “se apresuraron para no perder la oportunidad única de reformular el orden geopolítico mundial”.⁹

Para el académico ruso Boris Piadishev, en las intervenciones de los principales oradores de Occidente, “se oyeron bastantes palabras a manera de *réquiem* del viejo orden mundial de los últimos cinco decenios del siglo XX”.¹⁰ En la persecución de este nuevo orden mundial, Estados Unidos y sus socios,

⁷ Boris Piadishev, “Kosovski crisis predveshaet shestokoe odnoblastnoe zavtra” (“La crisis de Kosovo predice un severo unilateralismo mañana”), *Meshdunarodnaia Shizñ (Vida Internacional)*, núm. 8, 1999, Moscú, Academia de Ciencias de Rusia, p. 4.

⁸ Andrei Fedorov, “Novi pragmatizm vneshnoi politiki Rosi” (“El nuevo pragmatismo de la política exterior rusa”), *Meshdunarodnaia Shizñ (Vida Internacional)*, núm. 8, 2002, Moscú, Academia de Ciencias de Rusia, p. 19.

⁹ Grigori Morovnovlenie, “OOH: Program Reform” (“Renovación de la ONU: Programa de Reformas”), *Meshdunarodnaia Shizñ (Vida Internacional)*, núm. 11, 1999, Moscú, Academia de Ciencias de Rusia, p. 24.

¹⁰ Boris Piadishev, “Kosovski crisis predveshaet...”, *op. cit.*

ejerciendo bastante presión, plantearon la necesidad de un nuevo contenido y, en esencia, una revisión de las estructuras clave de la arquitectura internacional:

- Soberanía de las naciones.
- Inviolabilidad de las fronteras nacionales.
- No intervención en los asuntos internos de los países.
- No utilización de la amenaza y/o del uso de la fuerza en las relaciones internacionales.

Nikolai Shmeliov, también académico ruso, considera que todos estos planteamientos rectores del derecho internacional, y que la ONU abanderó por muchos decenios durante la Guerra Fría, son cuestionados al final de ésta y se propone en su lugar el principio absoluto de la supremacía de los derechos humanos y del individuo. Para defenderlos, no se toma en cuenta la soberanía estatal, la no intervención en los asuntos internos de los Estados y los tratados internacionales históricos sobre la inviolabilidad de las fronteras. Entonces, bajo consideraciones humanitarias, “la nueva doctrina internacional de Occidente se adjudica el derecho de intervención en un país, si alguna potencia, o grupo de aliados consideran que surgen procesos internos que violan los derechos humanos, como es el caso de las luchas étnicas y las denominadas ‘limpiezas étnicas y la persecución de minorías nacionales’”.¹¹

Otra cuestión es el Estatuto General de la ONU, en el cual, durante la administración del presidente estadounidense George W. Bush, se planteaba que existían características de inmovilismo y que algunos postulados estaban en franca obsolescencia, por lo que no permitían a la organización moverse con la rapidez que ameritaban los acontecimientos, lo que es percibido en la óptica rusa:

[...] que hoy, después de lo acontecido en Kosovo, Afganistán e Irak, de las palabras han pasado a los hechos. En las intervenciones durante las sesiones de la Asamblea General, los líderes de los países miembros de la OTAN se han esforzado en forma doctrinal en justificar la práctica de la toma de importantísimas decisiones internacionales, como el bombardeo de Kosovo.¹²

¹¹ Nikolai Shmeliev, “Oni y Mi” (“Ellos y nosotros”), *Meshdunarodnaia Shizn̄ (Vida Internacional)*, núm. 4, Moscú, Academia de Ciencias de Rusia, 1998, p. 96.

¹² *Idem.*

En el periodo del conflicto de Kosovo, el ministro de Relaciones Exteriores de Italia, Lamberto Dini, declaró que: “llegó el momento en que el postulado de no intervención podría obstaculizar la intervención: Ningún país puede justificarse con el argumento de la soberanía de las fronteras si se violentan los derechos de su población civil”, un argumento que para el académico ruso Aleksandr Mamviev es insostenible.¹³

Asimismo, el entonces ministro alemán, Joschka Fischer, advirtió que “el conflicto en Kosovo significó un parteaguas en el desarrollo de las relaciones internacionales”, consistente en el uso de la intervención armada en Europa fuera del sistema de la ONU, si Rusia o China bloqueaban en el Consejo de Seguridad una resolución sobre el inicio de acciones armadas.¹⁴

Según Joschka Fischer, actuar cortésmente con los funcionarios de Belgrado sólo conduciría a más fosas comunes, por lo que afirmó que el uso de la fuerza debía ser considerado: “Yo no soy amigo de usar la fuerza, pero a veces es un medio de último recurso. Así que estoy dispuesto a usarlo si no hay otra vía de solución”.¹⁵

En la percepción rusa de este conflicto, una parte significativa de la sociedad internacional, representada en la Asamblea General de la ONU, aceptó sin mucha resistencia la nueva estrategia mundial de Estados Unidos, Occidente y la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

Según el académico Boris Piadishev, “los conflictos étnicos se han convertido desde el fin de la Guerra Fría en una nueva amenaza para muchos países y regiones enteras y desde luego esta amenaza necesita una respuesta, pero no a costa de marginar a la ONU y concentrar el poder en otras instancias”.¹⁶

Para el gobierno ruso, esta situación es preocupante y requiere una constante vigilancia. Su posición ante el conflicto de Kosovo coincidió con las declaraciones del entonces ministro de Relaciones Exteriores de China, Tan Tsia Suania, de que “una organización bélica regional como la OTAN, en nombre

¹³ Aleksandr Mamviev, “Klinton govorit, chto on ñe idealist c otkritimi glazami” (“Clinton afirma que él no es un idealista con los ojos abiertos”), *Meshdunarodnaia Shizñ (Vida Internacional)*, núm. 8, Moscú, Academia de Ciencias de Rusia, 1999, p. 12.

¹⁴ Branislav Radeljić, Las discrepancias oficiales: la independencia de Kosovo y la retórica en Europa occidental, UNISCI Discussion Papers, núm. 36, octubre 2014, Londres, p. 4.

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ Piadishev, “Kosovski crisis predveshaet...”, *op. cit.*, p. 20.

del Humanismo y los derechos humanos, evadiendo a la ONU, ha creado un peligroso precedente en los asuntos internacionales”.¹⁷ El ministro chino advirtió también que el respeto a la soberanía nacional y a la no intervención, son “principios fundamentales que definen las relaciones internacionales y cualquier violación de estos principios crearía un conflicto diplomático”.¹⁸

Así, esta problemática para la concepción diplomática rusa es muy seria. Por una parte, se entrelaza el futuro cercano de la ONU, su actividad, posiciones claves del derecho internacional de la Segunda Posguerra y, por otra, la correlación de fuerzas en el balance real de poder mundial y la nueva posición occidental de la supremacía de los derechos humanos.

La diplomacia rusa, desde el surgimiento de esta doctrina en Occidente, ha confrontado situaciones bastante complejas, ya que después se suceden las intervenciones estadounidenses en Afganistán y la angloestadounidense en Irak, en Libia y en Siria, como ya se anotó.

Así, se debe señalar que la guerra contra Yugoslavia fue considerada por la comunidad de defensa rusa como un factor que obligó a muchos en este país, incluidos funcionarios de alto nivel, a decepcionarse de Occidente como un socio estratégico de Rusia. Para Fedorov está claro “que hoy Occidente considera la opinión de Rusia, sólo en la medida en que le es necesaria, y que Rusia debe de nuevo construir su visión de política exterior, basándose en su propia percepción del mundo y en sus propias capacidades y posibilidades”.¹⁹ Las relaciones de Rusia con Occidente, sobre todo con Estados Unidos, difícilmente regresarán al nivel de equilibrio e interacción que las caracterizó durante la Guerra Fría.

Esta conciencia lleva a la conclusión de que hoy para Rusia lo más importante no es ya, como lo fue durante los dos mandatos de Boris Yeltsin, la integración a la comunidad internacional, sino la conservación de su identidad política propia en un mundo en transición y la proyección de una estrategia de potencia regional. El problema consiste en qué forma y a qué precio conseguir y mantener esta identidad. Es obvio que por esta razón llegó al poder Vladimir Putin el 31 de diciembre de 1999, en una especie de golpe de Estado silencioso, ejecutado por los sectores de inteligencia y de defensa, que rompieron con el anterior proyecto pro occidental representado por Boris

¹⁷ Mamviev, “Klinton govorit, chto on ñe idealist...”, *op. cit.*, p. 11.

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ Fedorov, “Novi pragmatizm vneshnoi...”, *op. cit.*, p. 21.

Yeltsin y los más prominentes oligarcas proclives a Occidente, sin que les importara el interés nacional de Rusia.

En el año 2000, debido a esto, la comunidad política y académica de Rusia analizó las posibilidades reales y los recursos con los que contaba para elaborar su política exterior, respondiendo a la interrogante: ¿puede Rusia realmente ser un factor de poder internacional, o debe concentrarse sólo en sus regiones inmediatas de influencia, básicamente en el denominado cercano extranjero, que serían las ex repúblicas soviéticas, que están vinculadas con el interés nacional de Rusia, sobre todo en la esfera de seguridad y de su comercio energético?

La respuesta a tal interrogante fue que, objetivamente, la situación económica y política de Rusia inclinaba su papel internacional a la segunda opción. Así, para esta nueva concepción, la política exterior de Rusia en la Posguerra Fría deberá ser en extremo realista, orientada sobre todo a la resolución de los problemas que tienen mayor significado para el país. De esta manera, en lugar de las ambiciones poco realistas de seguir conservando el estatus de gran potencia, debería ejercer una estrategia pragmática en el sentido de que debe ser realista en sus relaciones políticas y económicas, tanto con Occidente como con Oriente.

Por lo que se trata de definir suficientemente las prioridades, tanto en las relaciones con los gobiernos individuales como en las estructuras supranacionales, y en no temer establecerlas públicamente. En estas nuevas circunstancias, el gobierno de Rusia se plantea un aislamiento parcial en la esfera de la política exterior, sobre todo después de la reintegración de Crimea en 1914.

En cuanto a la ONU, la situación mundial, en la óptica del gobierno ruso, dicta el cuestionamiento del futuro de esta organización y su actividad en el orden geopolítico internacional en transición. A la vez, está claro que precisamente de la posición de Rusia dependerá mucho el futuro de esta organización: ¿se llevará a cabo una seria reforma en la ONU?, ¿qué carácter tendrá esta reforma?, y lo más importante, ¿desempeñará en este nuevo periodo post bipolar el papel que históricamente se le asignó?

Sin embargo, desde la desintegración de la URSS existe el temor acentuado por el ataque a Irak en 2003, de que Occidente, y en específico Estados Unidos, intente usar la necesidad objetiva de reformar la ONU para sus propios fines, sobre todo para debilitar el actual mecanismo de toma de decisiones en el Consejo de Seguridad y, así, propiciar que maniobras políticas marginen

aún más a Rusia en el marco de la organización y limiten su ya debilitada influencia internacional.

Pero se debe anotar que este temor se disipó un tanto debido a que la lucha diplomática en contra del ataque unilateral angloestadounidense a Irak en marzo de 2003 se dio básicamente en el Consejo de Seguridad y la ONU pareció volver a cobrar fuerza institucional con la alianza entre Rusia, Alemania y Francia en contra del ataque, a diferencia de lo sucedido previamente, cuando tuvo lugar la irrupción estadounidense a Afganistán en 2001, y el secretario general en aquel entonces, Kofi Annan, casi fue obligado a respaldar tal ofensiva y la organización se vio totalmente dependiente de las presiones estadounidenses y del apoyo que otorgó el presidente Putin a Estados Unidos, autorizando el uso del espacio aéreo de varias repúblicas ex soviéticas del Asia Central, así como el asentamiento de bases militares estadounidenses en Tayikistán, Uzbekistán y Kirguistán, lo cual le ha costado que con mucho esfuerzo esas bases militares estadounidenses se retiraran de dichas repúblicas, salvo de Kirguistán, por un acuerdo ruso-estadounidense.

El gran desafío para la existencia de la ONU

Debido a todo lo expuesto, después del colapso del mundo bipolar, Estados Unidos intenta establecerse como la única superpotencia que puede ignorar a la ONU y el derecho internacional. Esta tendencia fue expresada por la secretaria de Estado Madelein Albright en su momento: “Estados Unidos es bueno. Nos esforzamos por lograr los mejores resultados en todas partes”.²⁰ El presidente Bill Clinton también era franco en sus declaraciones: “Cuando asumí el cargo, estaba decidido a que nuestro país ingresara en el siglo XXI siendo la mayor fuerza para la paz y libertad, por la democracia, la seguridad y el bienestar”.²¹

Más cercanamente, la política del derecho a la fuerza ha llevado a la consolidación de sentimientos anti-ONU en Estados Unidos. Durante la presidencia

²⁰ *The Washington Post*, 23 de octubre de 1999, p. 17.

²¹ William Clinton, Remarks to the American Israel Public Affairs Committee, Policy Conference, 28 de abril de 1996; Public Papers of the Presidents of the United States, William J. Clinton: 1996, Libro 1 (1o /01-30/06) 1996. Washington, D.C., 1997, p. 654.

de George W. Bush esta actitud llegó a su grado extremo, ya que no admitía el papel de la ONU y tenía la intención de convertirla en una organización con poca influencia.

Entre los ideólogos de este periodo que pugnaban por su desaparición, destaca Richard Perle, quien planteaba que la Organización de las Naciones Unidas ya no podía hacer frente a las amenazas a la seguridad del siglo XXI. Perle participó en la campaña de elección de George W. Bush y después fue uno de sus asesores.

Según Raphael Epstein, “a veces se considera que el señor Perle, que acaba de dejar de ocupar un cargo en la administración Bush, debido a acusaciones de conflicto de intereses, defiende lo que el presidente Bush piensa en privado, pero no lo dirá públicamente”.²²

En ese momento se hallaban en el poder los denominados neoconservadores, definidos como la corriente política que surgió después de la desintegración de la URSS y cuyo proyecto determinaba que el siglo XXI sería para la supremacía estadounidense, entre ellos se encontraban Paul Wolfowitz y Richard Cheney, los funcionarios más representativos de esta tendencia, así como el consejero de seguridad nacional de Cheney, Steve Hadley. Indudablemente Wolfowitz era el ideólogo del grupo, al que también pertenecían Condoleezza Rice y John Bolton. Todos ellos estaban en la campaña de George W. Bush en el denominado Project for New American Century; al ganar éste recibieron puestos clave en el gobierno. Este grupo está muy ligado al complejo militar industrial y al petróleo.²³

La ideología que enarbolaban y que se hallaba en la base de la elaboración de la política exterior estadounidense representaba un enorme giro con respecto de la política de William Clinton y se fundamentaba en los siguientes planteamientos:

- Estados Unidos es un imperio y su misión es llevar a cabo la supervisión mundial y la diseminación de su ideología: preservar los

²² Rafael Einstein, “Richard Perle says UN Charter should be rewritten”, entrevista, *The World Today*, 31 de marzo de 2003.

²³ Donald Kagan y Gary Schmitt, *Rebuilding America's Defenses, Project for the New American Century, Strategy, Forces and Resources for a New Century, A Report of The Project for the New American Century*, Washington, septiembre de 2000.

derechos naturales del hombre (propiedad, libertad) y la forma universal de gobierno: democracia.

- Estados Unidos es la única superpotencia y no necesita más a la OTAN ni al Consejo de Seguridad de la ONU para tomar sus grandes decisiones militares, que lo llevarán a intervenir en diversos puntos del planeta donde haya una amenaza a sus valores.

En contraparte, del otro grupo de los republicanos, los tradicionales, se encontraba Colin Powell, quien afirmaba la necesidad de establecer coaliciones con otros países y definir muy bien el interés nacional estadounidense, pero por entonces Powell y el grupo que representaba tuvieron que subordinarse a los neoconservadores. Estos últimos también estaban en el poder judicial; el mayor representante era John Ashcroft, quien intentaba seguir la estrategia neoconservadora en el asunto de subordinar a los militares estadounidenses a la Agencia Federal de Investigaciones (FBI).²⁴

La otra institución que reunía los trabajos de este grupo era la Hoover Institution, y en el Pentágono el mayor representante era Andy Marshall, un investigador civil dedicado a temas militares que tenía como objetivo modernizar el poderío militar estadounidense por medio de la denominada Revolución Militar, a costa de los deseos de muchos militares de alto rango.

El ideólogo académico de este sector del gobierno estadounidense era Robert Kagan, que publicó el artículo “Poder y debilidad”, donde plantea que era tiempo de que Estados Unidos dejara de pretender que los aliados europeos de la OTAN compartían una visión común del mundo, o incluso que ocupaban el mismo mundo. Para Kagan las perspectivas europeas y estadounidenses del poder eran diferentes: “Los europeos se están internando en un mundo propio de leyes y paz, mientras que Estados Unidos permanece en el mundo de Hobbes, donde la conservación de la paz depende del uso militar de la fuerza. Así europeos y estadounidenses están de acuerdo en poco y se entienden cada vez menos uno a otro”.²⁵

Kagan planteaba un total distanciamiento de estrategias: “Y este estado de cosas no es transitorio [...] Las razones son profundas, de largo plazo, y

²⁴ John Burton, *Supreme Court to review “war on terror” claim against Ashcroft*, 20 de octubre de 2010, World Socialist Web Site.

²⁵ Robert Kagan, “Power and Weakness”, *Policy Review*, núm. 113, junio-julio 2002, p. 1.

permanecerán. Los europeos ya no consideran que comparten la cultura estratégica de los Estados Unidos y declaran que los Estados Unidos recurren más a la fuerza y menos a la diplomacia”.²⁶

La doctrina Bush plasmó estas concepciones en la práctica. Según Kristoll y Kagan, finalmente después de 10 años del colapso de la URSS, Estados Unidos tenía un nuevo papel en el mundo y la estrategia para alcanzar sus propósitos. Bush hizo lo que su padre y Clinton no pudieron: la elaboración de una nueva estrategia y de una nueva política exterior que se ha denominado ya la *doctrina Bush*, que posee tres elementos esenciales:

- Activo liderazgo global estadounidense. El presidente anotó que los enemigos de Estados Unidos ven el mundo entero como un campo de batalla. Y afirmó que había que contraatacarlos. También dejó claro que deseaba actuar preventiva y rápidamente. El tiempo no está de nuestro lado, admitía, cuando se trata de armas biológicas, químicas o nucleares.
- Cambio de régimen. Hizo clara su determinación de incluir a los *rogue states* (Estados canallas), como blancos en su guerra contra el terrorismo. El eje del mal fue definido y debía ser combatido: Corea del Norte, Irán e Irak.
- Promoción de principios democráticos liberales. Se argumentaba que ninguna nación está excluida de las demandas no negociables de libertad, derecho y justicia, porque Estados Unidos tiene un objetivo mayor: la misión de expandir sus principios políticos sobre todo en el mundo musulmán.

La doctrina Bush “también es notable por lo que no es: no es el multilateralismo clintoniano, el presidente no apela a las Naciones Unidas, no profesa la confianza en el control de armas o tiene esperanzas en algún proceso de paz. No es el realismo de equilibrio de poder favorecido por su padre, es más bien la reafirmación de que la paz y la seguridad serán ganadas y preservadas sólo por la fuerza militar y los principios políticos”.²⁷

²⁶ *Ibid.*, p. 2.

²⁷ Charles Krauthammer, “Krauthammer: The Bush doctrine: ‘new unilateralism’”, *Chron*, 8 de junio, 2001. Disponible en: <https://www.chron.com/opinion/editorials/>

La línea dura en la administración estadounidense de Donald Rumsfeld la ejercía su vicesecretario Wolfowitz y su asesor ideológico Richard Pearle, quien usó los ataques del 11 de septiembre para reelaborar el concepto de *soberanía estatal* en el mundo en desarrollo. Las preocupaciones sobre la democracia y los derechos humanos que dominaron la política exterior en la era Clinton nunca fueron afines a la promoción republicana del interés estadounidense para excluir estos derechos.

Bush “usó poco después ese episodio como pretexto para adoptar e imponer en el mundo una visión conservadora e incluso bíblica de las relaciones internacionales y a partir de ella justificar la invasión de Irak en marzo de 2003, y el inicio de la segunda Guerra del Golfo en los meses subsiguientes”,²⁸ y añade: “Con ello, la promesa de una paz duradera ofrecida por su padre una década antes, quedó sólo en un buen deseo”.²⁹

En 2005 fue nombrado representante estadounidense ante la ONU el embajador John Bolton, que compartía también el rechazo al papel de la organización, representando la visión de los neoconservadores estadounidenses. Bolton declaró incluso antes de su nombramiento: “El fenómeno de las Naciones Unidas no existe. Existe una sociedad internacional que a veces coincide con nuestros intereses y que se rige por la única fuerza real que existe en el mundo, y ésta es Estados Unidos”.³⁰

Estos puntos de vista extremos no fueron compartidos por muchos estadounidenses, especialmente en el campo demócrata. Sin embargo, políticos como George W. Bush y John Bolton estaban en el poder y tenían una fuerte influencia. Los neoconservadores necesitaban una ONU débil que no interfiriera con una invasión a Irak, incluso que se llevó a cabo sin la sanción del Consejo de Seguridad u otras acciones contundentes de condena.

Por tanto, bajo el mandato de George W. Bush (2000-2008), Estados Unidos tuvo intentos persistentes de establecer relaciones internacionales con

article/Krauthammer-The-Bush-doctrine-new-2055304.php (consulta: 15 de octubre de 2020).

²⁸ Juan José Palacios L., “El orden mundial a inicios del siglo XXI: orígenes, caracterización y perspectivas futuras”, *Espiral*, vol. 18, núm. 52, sep./dic., Guadalajara, 2011, p. 238.

²⁹ *Idem*.

³⁰ William Blum, *Rogue State. A Guide to the World's Only Superpower*, Estados Unidos, Common Courage Press, 2005, p. 270.

un modelo de poder internacional unipolar y luchó por la hegemonía. Desde luego, Washington posee mucha influencia en los asuntos mundiales, además tiene una superioridad decisiva en el poder militar. “Muchos estrategas estadounidenses creyeron que, en esta situación, la ONU era un obstáculo para Estados Unidos, y era beneficioso para los intereses estadounidenses hacer insignificante a esta organización”.³¹

Este punto de vista no era el único, pero reflejaba las opiniones y el comportamiento del ala derecha radical del Partido Republicano que estaba en el poder. El Partido Demócrata, en cambio, defendía principalmente la “cooperación multilateral” y en relación con la ONU tomaron posiciones más moderadas. Todo esto se manifestó más tarde bajo la presidencia de Barack Obama.

El desprecio de los neoconservadores hacia la Organización de las Naciones Unidas ha cambiado la actitud por parte de muchos países hacia Estados Unidos y propicia una tendencia al debilitamiento de las posiciones de Washington en la Organización de las Naciones Unidas.

La élite estadounidense, principalmente la científica y la política, comenzó a rectificar la situación. La prensa de Estados Unidos se desbordó en artículos y declaraciones de que la ONU no se podía perder y era necesario volver a cooperar con ella. “En Washington, decía uno de estos artículos, hay un respeto creciente por instituciones internacionales fuertes y eficaces”.³² Y absolutamente en oposición a la visión de Bush-Bolton argumentaba: “Estados Unidos está interesado en unas Naciones Unidas fuertes”.³³

El choque de enfoques hacia la ONU se manifestó, por ejemplo, en la publicación del Comité Nacional de Política Exterior Estadounidense “Relaciones entre Estados Unidos y la ONU”. En él, Joseph Biden, el ex vicepresidente y después candidato a la presidencia de Estados Unidos, discutió con John Bolton insistiendo en que Estados Unidos necesitaba esta organización.

³¹ Brian C. Schmidt y Michael C. Williams, “The Bush Doctrine and the Iraq War: Neoconservatives versus Realists”, *Security Studies*, vol. 17, 2008, pp. 191-220.

³² Derek Chollet, “UN, Rediscovered. The UN is Flawed, but the United States can Learn to Use it Better, As Long As We Hold Reasonable Expectations”, *The National Interest*, núm. 88, Washington, 2007, p. 57.

³³ *Ibid.*, p. 67.

La posición de Rusia

La política de Rusia hacia la ONU tiene como objetivo fortalecerla, al contrario de Estados Unidos, debido a que su debilitamiento a raíz de la desintegración soviética la llevó a buscar afianzar sus posiciones mediante esta organización. Moscú, al reconocer la demorada reforma de la Carta, ha pedido la continuidad de la esencia de la Carta de 1945 que sigue siendo vigente. La principal estrategia es el objetivo de excluir las guerras y la amenaza del uso de la fuerza por algunos Estados contra otros. La Carta de la ONU autoriza el uso de la fuerza en defensa propia y para proteger a las personas del genocidio. Tales acciones son legítimas si no se llevan a cabo evadiendo la Carta de la ONU y su Consejo de Seguridad.

Un caso crucial para Rusia fue Crimea, en 2014, en que tuvo que dejar de lado la inviolabilidad de las fronteras estatales debido al temor de que en Crimea se colocara una base de la OTAN en una Ucrania muy distanciada de Rusia y este acto se justificó con el derrocamiento del entonces presidente Víctor Yanukovich, derrocamiento apoyado por Alemania y Estados Unidos.

Así, el poder del derecho internacional se manifiesta de manera desigual en las relaciones internacionales, a veces de manera bastante notable, como fue el caso, por ejemplo, del periodo en el que con la ayuda de la ONU los países de Asia y África, basados en el derecho a la libre autodeterminación, lograron la liberación del colonialismo. A menudo, sin embargo, el derecho de la fuerza se impone y luego la carrera armamentista se desarrolla, estalla el conflicto y continúa durante décadas en formas regionales y locales. De igual manera la amenaza del terrorismo internacional y las sanciones económicas se utilizan para imponer la voluntad de unos Estados sobre otros.

La reforma de la Organización de las Naciones Unidas

Con la llegada de Kofi Annan como secretario general en 1996 se inició un trabajo activo en la preparación y puesta en marcha de la reforma de la organización. Y ya en 1997 propuso un Plan de Reforma y la Asamblea General lo aprobó en la resolución 52/12.2. Este documento formuló los

principales principios y directrices de la reforma de la Organización de las Naciones Unidas.

Los cambios significativos deberían producirse en la Asamblea General y en el Consejo de Seguridad. Actualmente, la función principal de la primera es expresar la opinión pública mundial sobre diversos temas en forma de resoluciones, así como facilitar discusiones informales entre jefes de Estado y sus ministros de relaciones exteriores. Sus sesiones permiten a Estados individuales llamar la atención de la comunidad internacional a casos olvidados o silenciados. Pero la capacidad de la Asamblea General para tomar decisiones efectivas hoy es extremadamente limitada.

El tema más difícil en la reforma de la ONU es la reforma del Consejo de Seguridad (CS). De acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, éste es el principal responsable de la preservación de la paz y la seguridad internacionales (artículo 24). Actúa en nombre de todos los Estados miembros (artículo 23) y debería, en la máxima medida, tener en cuenta su opinión colectiva. El CS es el único organismo de la ONU cuyas decisiones son vinculantes para todos sus miembros (art. 25); mientras tanto, a lo largo de su existencia sigue siendo una estructura muy elitista, además, poco inclinada a cualquier cambio en su trabajo. Es posible argumentar que tal conservadurismo se convirtió en una condición necesaria para la preservación de la ONU durante la Guerra Fría, evitando que se dividiera en opositores y amigos de los bloques políticos de Occidente y Oriente.

Sin embargo, cuanto más se aleja el mundo del sistema de Yalta-Potsdam, más arcaico parece el Consejo de Seguridad en su forma actual. La mayoría de las propuestas para reformar el CS de la ONU se pueden reducir a dos grupos: primero, propuestas para cambiar su composición y, segundo, varias ideas sobre cómo mejorar su eficiencia.

En el primer caso, la ampliación del CS se ha planteado durante mucho tiempo. El Consejo de Seguridad está compuesto por representantes de 15 Estados (hasta el 1 de enero de 1996-11). De éstos, cinco son miembros permanentes y 10 no permanentes (art. 23). Existe la insatisfacción con el diseño actual causado por la hegemonía de los cinco poderes, donde todos son iguales, pero algunos son más iguales.

La temática sobre la urgente necesidad de cambios en la organización se da desde hace mucho tiempo, pero al inicio del nuevo milenio este tema cobró relevancia. Obviamente, en el actual entorno internacional tan complejo, el principal foco de atención en este proceso debería centrarse en reformar el

Consejo de Seguridad de la ONU como principal organismo responsable del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.³⁴

El problema de la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU se ha debatido durante muchos años. Este tema incluye tres aspectos clave en la agenda para el cambio:

- 1) ampliación del número de miembros del Consejo de Seguridad;
- 2) métodos de trabajo utilizados por el Consejo de Seguridad en sus actividades;
- 3) el mecanismo de ejecución de las decisiones del Consejo de Seguridad.

Recientemente el mundo ha experimentado una serie de cambios, y Estados que suelen (más probablemente por inercia que por indicadores objetivos) clasificarse como en desarrollo, han hecho un poderoso avance: alcanzaron un nuevo nivel de desarrollo y no sólo en términos de producto interno bruto (PIB), sino también en esferas como economía y ciencia. Estos países tienen un deseo bastante comprensible de ampliar sus posibilidades de influencia en la ONU, incluso por medio de la institucionalización de su estatus.

Hay cuatro solicitantes principales para el estatus de miembro permanente del Consejo de Seguridad: Alemania, Japón, India y Brasil. Hace 10 años, estos países acordaron cabildear conjuntamente por la reforma. La razón es que el mundo ha cambiado y el Consejo de Seguridad ya no puede formarse sobre la base del principio del grado de participación de un país en la Segunda Guerra Mundial.

Todos tienen sus propias razones para aspirar al Consejo de Seguridad, pero la mayoría de las veces se menciona que la posición de Japón y Alemania en el mundo ha aumentado. Se han convertido en miembros influyentes y respetados de la comunidad internacional y ocupan el segundo y tercer lugar por la contribución al presupuesto de la ONU. Y en este contexto parece absurdo que no sólo no formen parte del Consejo de Seguridad, sino aún, en el sentido del artículo 107 de la Carta, aparecen como “hostiles”.

³⁴ National Committee on American Foreign Policy, *UN–US Relations 2007: The Role of the United States in the UN*: National Committee on American Foreign Policy Roundtable Report (with NCAFP Policy Recommendations), Nueva York, 7 de mayo de 2007.

Los derechos de la India también son innegables, no sólo por su enorme crecimiento económico y demográfico, sino también porque proporciona el mayor número de tropas para el mantenimiento de la paz en las operaciones de la Organización de las Naciones Unidas.

Las propuestas para el veto absoluto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU son fundamentalmente diferentes. Por ejemplo, algunos Estados insisten en la cancelación del veto, otros quieren ampliarlo sobre los nuevos miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, sujeto a la introducción de dicha categoría de miembros. Otros insisten en limitar el veto absoluto. Por ejemplo, otorgar a un miembro permanente del Consejo de Seguridad un veto, que sólo funcionará si el proyecto de resolución es vetado al mismo tiempo por dos o más miembros permanentes.

Otros proponen reemplazar el veto absoluto a relativo, que podría ser superado por una mayoría cualificada de los miembros del Consejo de Seguridad de la ONU. La posición de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad sobre esta cuestión, por regla general, se reduce a retener el derecho de veto absoluto sólo para miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Sin embargo, algunos miembros permanentes sostienen la posición de que se deberían abstener del uso del poder de veto absoluto en determinadas situaciones. Así, en septiembre de 2015, Francia pidió a los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU que acudieran a un “Acuerdo de caballeros” y abstenerse de vetar cuando sea necesario.

Oficialmente, los cinco Estados fundadores de la ONU están listos para discutir la reforma, pero en general, la situación actual les conviene bastante: ninguno quiere abandonar una posición poderosa, así como diluir el grado de esta influencia. Y en cuanto al derecho del veto absoluto, es decir, su modificación o cancelación, se percibe de forma extremadamente hostil por estos países.

La mayoría de los cinco miembros permanentes cree que tales cambios no pueden ser ratificados mediante la adopción de enmiendas a la Carta de las Naciones Unidas. Esta posición puede verse como un intento constante de los miembros del Consejo de Seguridad de la ONU de preservar su influencia geopolítica. Por el momento, los miembros permanentes están completamente satisfechos con la posesión de un veto absoluto, por tanto, hay motivos para creer que este grupo o algunos de sus representantes intentarán congelar

la reforma del CS de la ONU;³⁵ en estas condiciones es difícil que cualquiera de estos miembros se guíe por sus propios intereses a hablar acerca del mantenimiento de la paz internacional y la seguridad.

Además, por los procesos de globalización en el siglo XXI, la paz y la seguridad internacionales se enfrentan a nuevos desafíos y amenazas. El aumento de la desigualdad socioeconómica entre países, el terrorismo transnacional y el extremismo religioso, la aparición de nuevos conflictos internacionales y la exacerbación de los existentes, los flujos migratorios incontrolados, el crimen organizado transnacional, las cuestiones de ciberseguridad, riesgos de proliferación de armas de destrucción masiva, proliferación de enfermedades infecciosas peligrosas, el agotamiento de los recursos naturales y el cambio climático son problemas globales que requieren nuevas soluciones y una acción coordinada de toda la comunidad internacional.

La séptima década de la existencia de la ONU se caracteriza por una creciente tensión e inestabilidad internacional. Este corto periodo, según los estándares históricos, estuvo marcado por numerosos conflictos, entre éstos los de Afganistán e Irak, Libia y Siria, la “Primavera árabe”, la guerra en Ucrania, una aguda exacerbación de las contradicciones entre Rusia y Occidente, la aparición del “Estado Islámico” (ISIS), una crisis migratoria masiva en Europa. La incapacidad de la comunidad internacional para prevenir y resolver estos problemas demuestra la suma importancia de reformar la Organización de las Naciones Unidas y mejorar los enfoques y métodos de su trabajo.

La posición de Rusia y la visión de Estados Unidos

Con el ascenso al poder de Vladimir Putin en el 2000, fue aprobado el documento “Concepto de política exterior de la Federación de Rusia”, en donde se argumenta que en el siglo XXI la ONU está llamada a actuar como el centro principal para regular las relaciones internacionales, y Rusia se opone

³⁵ Serguei Lavrov, Лавров, Россия и ООН. Выступления глав делегаций СССР, Российской Федерации на сессиях Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций (*Rusia y la ONU. Intervenciones de los líderes de las delegaciones de la URSS y de la Federación Rusa en la Asamblea General de la ONU*), Moscú, Международные отношения (Relaciones Internacionales), 2006, p. 250.

resueltamente a los intentos de menospreciar el papel de la ONU y el Consejo de Seguridad en los asuntos mundiales.

El documento enfatizó que “Rusia buscará la formación de un sistema multipolar de relaciones internacionales que realmente refleje la multiplicidad del mundo moderno y la diversidad de sus intereses”.³⁶

El enfoque ruso de la reforma de la ONU se basa en los siguientes principios: primero, debe ser una reforma en nombre del fortalecimiento de la organización y mejorar la eficiencia de todo el sistema. En segundo lugar, este trabajo debe basarse en principios del derecho internacional y en la Carta de las Naciones Unidas. Si esta última requiere cambios, entonces esto también debe hacerse de acuerdo con los procedimientos previstos por la propia Carta. En tercer lugar, la reforma de la ONU debe unir y no dividir a la comunidad internacional, por tanto, las decisiones sobre asuntos fundamentales deben ser logradas por amplio consenso entre los Estados miembros.

En contraste, el entonces presidente de Estados Unidos, Barack Obama, continuó el curso del ex presidente George W. Bush en el que la prioridad se dio no al problema de la reforma del CS, sino a una reforma administrativa dirigida a mejorar la calidad de la gestión laboral y financiera, deshacerse de estructuras superpuestas, y a una mayor responsabilidad, transparencia y manejabilidad de la ONU. Barack Obama también identificó como su prioridad clave “continuar los esfuerzos para promover un sistema de la ONU más eficaz, eficiente, transparente y creíble”,³⁷ lanzando la segunda fase del programa titulado “La transparencia y rendición de cuentas de las Naciones Unidas” (Naciones Unidas: Iniciativa de transparencia y rendición de cuentas, UNTAI). El programa comenzó a ponerse en práctica desde la administración de George W. Bush e identificó ocho áreas.³⁸

Además, el enfoque ruso se basa en que no hay reformas fundamentales y secundarias, y Estados Unidos, por su parte, asigna una dirección prioritaria:

³⁶ Mijaíl Iurshenko, ООН – “70: Проблемы реформирования” (“70 años de la ONU: problemas de su reforma”), *Мировая экономика и Международные Отношения* (*Revista Economía Mundial y Relaciones Internacionales*), t. 61, núm. 5, 2017, pp. 88-98.

³⁷ Valentina Kuzmina, “Реформа Организации Объединённых Наций и политика США в период администрации Барака Обамы (2008-2012)” (“La reforma de la ONU y la política de Estados Unidos en el periodo de la administración de Barak Obama, 2008-2012”), *Oikumena*, 2013, núm. 2, p. 71.

³⁸ *Ibid.*, p. 75.

la reforma administrativa de la organización, destinada a su mayor control y rendición de cuentas.

Se debe anotar que la Federación de Rusia aboga por incrementar la autoridad del Consejo de Seguridad, en primer lugar, por una mayor implicación en el trabajo de los representantes de los grupos regionales que están subrepresentados en el Consejo y, en segundo, por medio de respuestas más efectivas y rápidas a los problemas existentes y a los emergentes desafíos y amenazas.

Rusia considera que mejorar el Consejo de Seguridad de la ONU debe llevarse a cabo de manera progresiva, desarrollando dentro del propio CS un marco conceptual acordado y medidas prácticas para la conservación y fortalecimiento de éste como el organismo central de la ONU e insiste en cambios mínimos para preservar la funcionalidad de este órgano, ya que cualquier cambio que no sea del interés de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU no será aceptable para Rusia.

Sin embargo, ésta no puede ignorar por completo los deseos de la mayoría de los miembros de la ONU que apoyan la ampliación del Consejo de Seguridad, por lo que se necesita algún compromiso. De acuerdo con las normas de la Carta de la ONU, la última palabra siempre recae en los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Por tanto, si la composición cuantitativa del Consejo de Seguridad se incrementara, sería obviamente a expensas de los países cuyas candidaturas convengan a los actuales miembros permanentes.³⁹ Se debe tener en cuenta que los miembros del Consejo de Seguridad acuerdan sus posiciones con respecto a países candidatos a miembros permanentes del Consejo de Seguridad a partir del criterio de que deben tener una influencia internacional significativa, la cual está determinada por su poder económico, gran población, gran territorio, alto nivel de desarrollo social, cultural, científico y tecnológico, importante influencia regional y significativo poder militar.

El punto de referencia de Rusia para la fuerza numérica del Consejo de Seguridad de la ONU reformado es un poco más de 20 miembros.

³⁹ Marina Zaretskaia, “Реформа Совета Безопасности оон как необходимая мера для поддержания международного мира и безопасности” (“La reforma del Consejo de Seguridad de la ONU como una medida indispensable para la paz y la seguridad mundiales”), *Международное право (Derecho Internacional)*, núm. 9 (141), Moscú, 2016, p. 3.

En abril de 2000, la administración del presidente de Estados Unidos, Bill Clinton, acordó que el futuro Consejo de Seguridad debería incluir “un poco más de 23 miembros”, lo que implicó, entre otras cosas, un aumento en el número de miembros no permanentes del Consejo de Seguridad. En caso de negarse a aceptar la propuesta de la parte estadounidense, Estados Unidos tenía otra opción: la “teoría de la intervención humanitaria”, cuya esencia es que si el Consejo bloquea el veto, uno de los miembros permanentes entonces puede intervenir sin la sanción del CS en los asuntos de países soberanos por medios militares.⁴⁰ La Federación de Rusia se opone firmemente a esta teoría, ya que claramente no se corresponde con el derecho internacional.

Así, Estados Unidos, sin renunciar a su derecho de veto, apoyándose de manera demostrativa en su poderío militar, pretende anular el derecho de veto de otros miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas.

Rusia cree que la ONU debe ser el centro de regulación de las relaciones internacionales y la coordinación de la política mundial en el siglo XXI, ya que ha demostrado que no hay alternativas a esta organización y que está dotada de una legitimidad única. Pero para Rusia cualquier idea o sugerencia que puede conducir a la vulneración de las prerrogativas de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, incluido el derecho de veto, es inaceptable desde un punto de vista histórico y político.

La posición de Rusia sobre la cuestión de la reforma del Consejo de Seguridad se deriva del hecho de que considera que los países en desarrollo están mal representados en él y de que su papel en la labor de este órgano principal es insuficiente. Rusia apoya las peticiones de la India y de Brasil para obtener la membresía en el Consejo de manera permanente, así como la presencia permanente del continente africano en esta estructura. “Pero con todo eso es necesario impulsar una reforma que no haga que el Consejo de Seguridad de la ONU sea inmanejable y lo convierta en un órgano demasiado amorfo y extenso. La eficiencia en su trabajo es otro principio clave junto con la representación adecuada de todas las regiones, de todos los centros del desarrollo mundial”, declaró el ministro de Relaciones Exteriores, S. Lavrov.⁴¹

⁴⁰ T. G. Weiss, “The Illusion of UN Security Council Reform”, *The Washington Quarterly*, núm. 26, 2003, pp. 147-161.

⁴¹ Sergey Lavrov, Сергей Лавров: Право вето в Совбезе ООН – гарант обеспечения сдержек и противовесов (El derecho de veto en el CS de la ONU, garante de con-

Conclusión

Existe un acalorado debate sobre las propuestas para limitar y abolir el veto del Consejo de Seguridad de la ONU. Recientemente hemos visto intentos activos de revisar los resultados de la Segunda Guerra Mundial y el estatus de las Naciones Unidas como mecanismo central de la arquitectura internacional.

Rusia adopta una posición moderadamente conservadora y aprecia e intenta proteger a la ONU como principal mecanismo internacional, creado después de la última guerra mundial, con el fin de prevenir tragedias similares en el futuro. Rusia está tratando de convencer a la comunidad internacional de que la ONU puede cumplir con esta tarea, lo cual significa que debe ser reforzada, adaptada a las condiciones modernas. Toda la estrategia de la Federación de Rusia para la interacción con la ONU se basa en el estatus de miembro permanente del Consejo de Seguridad y el país lo tiene merecidamente.

La configuración actual del CS podrá todavía, por mucho tiempo, evitar que el mundo sufra un desastre mundial, y éste es el objetivo que pretende la ONU y está consagrado en su Carta. La organización también ha podido resolver decenas de otros conflictos armados. No obstante, para Rusia la problemática sobre el tema del Consejo de Seguridad se convierte en un cierto problema. Finalmente, la reforma de la ONU es un conjunto de medidas destinadas a mejorar todo el sistema de la organización. En consecuencia, si tal reforma no puede pasar en un solo paquete, puede darse de manera selectiva, por etapas. Este enfoque es similar con los planteamientos de China. Rusia siempre declara que está abierta a la consideración de propuestas constructivas, pero no declara sobre su nula disposición para apoyarlas cuando no conviene a su interés nacional.

Referencias

Barishev, Andrei, *Мировая политика и Организация Объединенных Наций 1945-2009* (La política mundial y la Organización de las Naciones

trapesos). Disponible en: <https://russian.rt.com/article/115141> (consulta: 16 de octubre de 2020).

- Unidas. 1945–2009). Moscú, Sociedad de amistad y desarrollo de la cooperación con países extranjeros, 2009.
- Blum, William, *Rogue State. A Guide to the World's Only Superpower*, Estados Unidos, Common Courage Press, 2005, p. 270.
- Burton, John, Supreme Court to review “war on terror” claim against Ashcroft, 20 de octubre de 2010, World Socialist Web Site. Disponible en <https://www.wsws.org/en/articles/2010/10/kidd-o20.html> (consulta: 21 de octubre de 2020).
- СССР, США и Великобритании (URSS, Estados Unidos y Reino Unido). Moscú, IPL 1984, p. 7.
- Chollet, Derek, “UN, Rediscovered. The UN is Flawed, but the United States can Learn to Use it Better, As Long As We Hold Reasonable Expectations”, *The National Interest*, núm. 88, Washington, D.C., 2007, p. 57.
- Clinton, W., *Remarks to the American Israel Public Affairs Committee 1996*, Washington, D.C., 1997, p. 654.
- Советский Союз на международных конференциях периода Великой Отечественной войны 1941–1945 гг. (La Unión Soviética en las conferencias internacionales del periodo de la Gran Guerra patria 1941–1945, Compilación de documentos de la Conferencia de Moscú de ministros de Relaciones Exteriores de la URSS, Estados Unidos y Reino Unido (19–30 de octubre de 1943), Moscú, 1984, 321.
- Conferencia de Crimea de los líderes de las tres potencias aliadas URSS, Estados Unidos y Reino Unido (4–11 февраля 1945 г.) (Крымская конференция руководителей трех союзных держав (consulta: 16 de octubre de 2020).
- Einstein, Rafael, “Richard Perle says UN Charter should be rewritten”, entrevista, *The World Today*, 31 de marzo de 2003. Disponible en: <https://www.abc.net.au/worldtoday/content/2003/s820742.htm>
- Fedorov, Andrei, “Novi pragmatizm vneshnoi politiki Rosi” (“El nuevo pragmatismo de la política exterior rusa”), *Meshdunarodnaia Shizn̄ (Vida Internacional)*, núm. 8, 2002, Moscú, Academia de Ciencias de Rusia, p. 19.
- Iurshenko, Mijaíl, ООН – “70: Проблемы Реформирования” (“70 años de la ONU: problemas de su reforma”), *Мировая Экономика и Международные Отношения (Revista Economía Mundial y Relaciones Internacionales)*, t. 61, núm. 5, 2017, pp. 88–98.
- Kagan, Donald y Schmitt, Gary, *Rebuilding America's Defenses, Project for the New American Century, Strategy, Forces and Resources for a New Century, A*

- Report of the Project for the New American Century*, Washington, septiembre de 2000.
- Kagan, Robert, “Power and Weakness”, *Policy Review*, núm. 113, junio/julio, 2002), p. 1.
- Krauthammer, Charles, “Krauthammer: The Bush doctrine: ‘new unilateralism’”, *Chron*, 8 de junio, 2001. Disponible en: <https://www.chron.com/opinion/editorials/article/Krauthammer-The-Bush-doctrine-new-2055304.php> (consulta: 15 de octubre de 2020).
- Krilov, Serguei, *История создания Организации Объединенных Наций* (*Historia de la creación de las Naciones Unidas*), Moscú, 1960, p. 17.
- Kuzmina, Valentina, “Реформа Организации Объединённых Наций и политика США в период администрации Барака Обамы (2008–2012)” (“La reforma de la ONU y la política de Estados Unidos en el periodo de la administración de Barak Obama, 2008–2012”), *Oikumena*, núm. 2, 2013, p. 71.
- La política exterior de la Unión Soviética en el periodo de la Guerra Patria (Внешняя политика Советского Союза в период Отечественной войны)*, Moscú, Gospolitizdat, 1947, pp. 243–259.
- Lavrov, Serguei, “Право вето в Совбезе ООН – гарант обеспечения сдержек и противовесов” (El derecho de veto en el CS de la ONU, garante de contrapesos). Disponible en: <https://russian.rt.com/article/115141> (consulta: 16 de octubre de 2020).
- , “Лавров, Россия и ООН. Выступления глав делегаций СССР, Российской Федерации на сессиях Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций” (“Rusia y la ONU. Intervenciones de los líderes de las delegaciones de la URSS y de la Federación Rusa en la Asamblea General de la ONU”), *Международные отношения* (*Relaciones Internacionales*), Moscú, 2006.
- Mamviev, Aleksandr, “Klinton govorit, chto on ñe idealist s otkritimi glazami” (“Clinton afirma que él no es un idealista con los ojos abiertos”), *Meshdunarodnaia Shizñ* (*Vida Internacional*), núm. 8, 1999, Moscú, Academia de Ciencias de Rusia, p. 12.
- Morov Grigori, “Ovnovlenie ООН: Programa Reform” (“Renovación de la ONU: Programa de Reformas”), *Meshdunarodnaia Shizñ* (*Vida Internacional*), núm. 11, 1999, Moscú, Academia de Ciencias de Rusia, p. 24.
- National Committee on American Foreign Policy. *UN–US Relations 2007: The Role of the United States in the UN: National Committee on American Foreign*

Policy Roundtable Report (with NCAFP Policy Recommendations), Nueva York, 7 de mayo de 2007.

- Объединенных Наций (Intervenciones de los líderes de las delegaciones de la URSS y de la Federación Rusa en la Asamblea General de la ONU), *Международные отношения* (Relaciones Internacionales), Moscú, 2006, p. 250.
- Palacios L., Juan José, “El orden mundial a inicios del siglo XXI: orígenes, caracterización y perspectivas futuras”, *Espiral*, vol. 18, núm. 52, sep./dic., Guadalajara, 2011.
- Piadishev, Boris, “Kosovski crisis predveshaet shestokoe odnoblastnoe zavtra” (“La crisis de Kosovo predice un severo unilateralismo mañana”), *Meshdunarodnaia Shizñ* (*Vida Internacional*), núm. 8, 1999, Moscú, Academia de Ciencias de Rusia, p. 4.
- Российской Федерации на сессиях Генеральной Ассамблеи Организации Раделjić, Branislav, “Las discrepancias oficiales: la independencia de Kosovo y la retórica en Europa Occidental,” *UNISCI Discussion Papers*, núm. 36, octubre, 2014, Londres, p. 4.
- Schmidt, Brian C. y Williams, Michael C., “The Bush Doctrine and the Iraq War: Neoconservatives Versus Realists”, *Security Studies*, vol. 17, 2008.
- Shmeliev, Nikolai, “Oni y Mi” (“Ellos y nosotros”), *Meshdunarodnaia Shizñ* (*Vida Internacional*), núm. 4, 1998, Moscú, Academia de Ciencias de Rusia, p. 96.
- Policy Conference, 28 de abril de 1996 // *Public Papers of the Presidents of the United States, William J. Clinton: 1996, Libro 1* (1o /01-30/06). *The Washington Post*, 23 de octubre de 1999, p. 17.
- Weiss, T. G., “The Illusion of UN Security Council Reform”, *The Washington Quarterly*, núm. 26, 2003, pp. 147-161.
- Zaretskaia, Marina, “Реформа Совета Безопасности ООН как необходимая мера для поддержания международного мира и безопасности” (“La reforma del Consejo de Seguridad de la ONU como una medida indispensable para la paz y la seguridad mundiales”), *Международное право* (*Derecho Internacional*), Moscú, 2016, núm. 9 (141), p. 3.

La ONU y la Unión Europea: impulso al multilateralismo

*Beatriz Nadia Pérez Rodríguez**

*Cuauhtémoc V. Pérez Llanas***

La Segunda Guerra Mundial fue una de las guerras más destructivas que se han presentado en la historia de la humanidad. A pesar de eso fue también el detonante para la creación de organizaciones internacionales intergubernamentales para evitar que se presentara otra confrontación bélica de parecidas dimensiones. Es así como se crearon la Organización de las Naciones Unidas (ONU) el 24 de octubre de 1945 y la Unión Europea¹ (UE) el 9 de mayo de 1950, cada una con el objetivo principal de mantener la paz y con el tiempo fueron ampliando sus objetivos. En este documento se revisa y analiza el vínculo entre estas dos organizaciones desde su creación y su aporte e importancia como impulsores del multilateralismo.

* Profesora e investigadora del Departamento de Política y Cultura, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, Jefa del área de Política Internacional. Líneas de investigación: proceso de integración europeo, cooperación para el desarrollo México-Unión Europea, relaciones bi-regionales Unión Europea-América Latina y el Caribe. Dirección electrónica: nadiatriz@hotmail.com

** Profesor e investigador del Departamento de Producción Económica, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Líneas de investigación: proceso de integración europeo, cooperación para el desarrollo México-Unión Europea, relaciones bi-regionales Unión Europea-América Latina y el Caribe. Dirección electrónica: plcv4746@correo.xoc.uam.mx

¹ La integración europea toma el nombre de Unión Europea a partir de 1992.

Creación, similitudes y diferencias de la ONU y la UE

Después de la Primera Guerra Mundial se desarrollaron los debates teóricos del federalismo y del funcionalismo,² en los que se consideró que era necesaria la cesión de soberanía de parte del Estado-nación ante una entidad que pudiera generar la paz. Asimismo, se planteó la necesidad de organizaciones internacionales intergubernamentales que permitieran la cooperación internacional basada en el idealismo político.

Después de la Segunda Guerra Mundial se creó la Organización de las Naciones Unidas, cuyo objetivo principal es evitar una guerra en el mundo enmarcando su carácter universal. Para lograr esta encomienda se le dotó de una estructura institucional con la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Administración Fiduciaria, la Corte Internacional de Justicia y la Secretaría, todo ello para facilitar el trabajo de concertación política, toma de decisiones y la creación de resoluciones entre los Estados miembros, siendo una organización basada en el factor político y de seguridad internacional.

También, a consecuencia de esta guerra, cinco años después se creó, con la Declaración de Robert Schuman, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, con la finalidad de evitar una nueva confrontación bélica mundial, de las cuales los europeos habían sido los más afectados. De igual forma, en 1957 se firmaron los Tratados de Roma para conformar las Comunidades Europeas, creando una organización de carácter regional. En ésta se establecieron varias instituciones para facilitar el logro de los objetivos planteados: así crearon una Alta Autoridad, una Asamblea Parlamentaria, un Consejo de Ministros, un Tribunal de Justicia y un Comité Consultivo. Por los temas con los que inició la integración europea y los avances más significativos que tuvo en los primeros años se le ha catalogado principalmente como una organización de carácter económico.

Es así como en el periodo de la posguerra se retomaron muchos de los postulados tanto del funcionalismo como del federalismo, que se convirtieron en el método y objetivo de la integración europea. Las dos organizaciones, tanto la ONU como la Unión Europea, tienen como ideal fundacional la

² Véase Nicolás Mariscal Berástegui, *Teorías políticas de la integración europea*, Madrid, Tecnos, 2003.

búsqueda de la paz y como método la cooperación entre los Estados miembros; ambas se irán modificando para responder a los retos e incluir como eje prioritario el desarrollo.

Para lograr su cometido, desde su creación, establecieron una estructura institucional compleja con características diferenciadas que reflejaron el contexto de la posguerra. En el caso de la Organización de las Naciones Unidas se le otorgó a la República de China, Francia, la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas, el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América un lugar permanente en el Consejo de Seguridad.³

Por su parte, las instituciones creadas en la integración europea, desde su fundación, tuvieron un carácter supranacional que fue innovador en la época y que representó un mayor compromiso por parte de los Estados miembros al pasar por medio del intergubernamentalismo a la cesión de atribuciones a las instituciones comunitarias. Este tema fue uno de los más controversiales; por ejemplo, fue una de las principales razones para que el Reino Unido decidiera no formar parte del proceso de integración al momento de su creación.

Es decir, las dos organizaciones se diferenciaron de las características que podrían tener las otras organizaciones internacionales que se crearon en ese contexto de posguerra y que han sido una base sustancial de los debates generados en torno a ellas por la falta de reformas (en el Consejo de Seguridad), por el déficit democrático o por la enorme burocratización de los procesos en ambas.

Las dos organizaciones mantienen características comunes, pero también tienen diferencias, una de las más marcadas es que la ONU busca en todo su subsistema la cooperación entre los miembros, a diferencia de la UE, que busca una integración en la que se ha consolidado una interdependencia entre sus miembros, así como la creación de instituciones supranacionales. Tanto la UE como la ONU respondieron al contexto internacional que prevaleció en la posguerra, lo que se evidencia en los objetivos y distribución de funciones en sus instituciones.

Sin embargo, a pesar de ser organizaciones intergubernamentales que coincidieron con los objetivos de su creación, las dos se han transformado a lo largo de su historia y buscaron adaptarse al contexto y características del

³ Carta de Naciones Unidas, Capítulo V, Art. 23. Disponible en [<https://www.un.org/es/about-us/un-charter/chapter-5>].

periodo de la Guerra Fría. Esto se ve reflejado en los cambios que se presentan en cada una, ya sea en el incremento del número de Estados miembros y en las pocas reformas que se realizarán durante este periodo.

La Organización de las Naciones Unidas inició con la participación de 51 Estados miembros, en la actualidad cuenta con 193, que se han incorporado en diversas fechas, siendo de las ampliaciones más significativas la de inicios de la década de 1990 con la desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y el cambio en el orden internacional con el término de la Guerra Fría.

En el caso de la UE, inició sólo con seis Estados y se fue ampliando hasta estar conformada por 28, con la adhesión de Croacia en 2013. Actualmente cuenta con 27 miembros, por la reciente salida del Reino Unido y, al igual que la ONU, su ampliación más significativa fue la realizada en 2004 y 2006 con la adhesión de los Estados de la Europa Central y Oriental que formaban parte del bloque socialista, como se muestra en el Cuadro 1.

A lo largo de los más de 60 años del inicio de la integración europea se realizaron varias reformas, ampliando sus políticas supranacionales, cambiando la toma de decisiones en sus instituciones con los Tratados de Maastricht, Ámsterdam, Niza y Lisboa; por su lado, la ONU también modificó algunos artículos de la Carta de Naciones Unidas y se ampliaron los miembros del Consejo de Seguridad. Sin embargo, el término de la Guerra Fría hizo necesario para muchos Estados miembros adaptar la institución a los retos de otro contexto internacional, por lo que la demanda de mayores reformas ha sido la constante de sus secretarios generales y de algunos Estados.

Cada una de estas organizaciones son base fundamental en el impulso del multilateralismo en el mundo, de la agenda de desarrollo y el mantenimiento de la paz, entendiendo que el “multilateralismo implica que los Estados tienen en cuenta las posturas y opiniones colectivas y los efectos de sus decisiones sobre los demás, y que pueden compartir o adaptarse a otros intereses en política exterior”,⁴ así como la forma de dar respuesta a las transformaciones de la política internacional.

⁴ Héctor Sánchez Margalef, *La Unión Europea y las Naciones Unidas: dos organizaciones, un destino*. Disponible en [https://www.cidob.org/articulos/cidob_report/n1_6/la_union_europea_y_las_naciones_unidas_dos_organizaciones_un_destino] (30 de septiembre de 2020).

CUADRO 1. Fecha de incorporación de cada país a la ONU y a la UE

<i>País</i>	<i>ONU</i>	<i>UE</i>
Alemania*	1973	1958
Austria	1955	1995
Bélgica	1945	1958
Bulgaria	1955	2006
Chipre	1960	2004
Croacia**	1992	2013
Dinamarca	1945	1973
Eslovaquia***	1993	2004
Eslovenia**	1992	2004
España	1955	1986
Estonia	1991	2004
Finlandia	1955	1995
Francia	1945	1958
Grecia	1945	1981
Hungría	1955	2004
Irlanda	1955	1973
Italia	1955	1958
Letonia	1991	2004
Lituania	1991	2004
Luxemburgo	1945	1958
Malta	1964	2004
Países Bajos	1945	1958
Polonia	1945	2004
Portugal	1955	1986
República Checa***	1993	2004
Rumanía	1955	2006
Suecia	1946	1995
Reino Unido****	1945	1973

* La República Federal Alemana y la República Democrática de Alemania fueron admitidas en 1973 y con la reunificación en 1990 como la República Federal de Alemania.

** La República Federativa Socialista de Yugoslavia fue uno de los Miembros originales de la Organización de las Naciones Unidas, firmó la carta en 1945. En 1992 fueron aceptados los Estados que se crearon con su desintegración.

*** Checoslovaquia fue un Miembro Original de la Organización de las Naciones Unidas desde el 24 de octubre de 1945. Al dividirse en República Checa y Eslovaquia cambió la fecha de su membresía.

**** A partir del 31 de enero de 2020 ya no forma parte de la Unión Europea.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Organización de las Naciones Unidas [<https://www.un.org/es/member-states/index.html>] (consulta: 1 de diciembre de 2020), y Unión Europea [https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_es#tab-0-1] (consulta: 1 de diciembre de 2020).

La participación de la Unión Europea en la Organización de las Naciones Unidas

Si bien las dos organizaciones se crearon en un contexto muy particular y compartieron desde su fundación objetivos comunes, el vínculo entre ellas se fue fortaleciendo según se transformaban y reforzaban sus propios objetivos internos.

Desde los Tratados de Roma se especificó que los Estados miembros de la UE debían respetar los principios de la Carta de las Naciones Unidas y en ese momento “se realizó un intercambio de cartas entre esta institución comunitaria y la Secretaría General de las Naciones Unidas”.⁵

La UE tiene relaciones con la Asamblea General y el Consejo Económico y Social y sus órganos subsidiarios, con lo que se basó la colaboración institucionalizada de las dos organizaciones, estableciendo un vínculo y reuniones periódicas con la Secretaría de Naciones Unidas; éstas se realizan de manera informal.

En 1973 se dieron dos cambios relevantes que tuvieron un fuerte impacto en la relación entre las organizaciones: se incorporó a la República Federal de Alemania a la Organización de las Naciones Unidas y en la integración europea se adhirió el Reino Unido (miembro permanente del Consejo de Seguridad) como Estado miembro. Esto es significativo porque en ese momento todos los Estados miembros de la entonces Comunidad Europea formaban parte de la ONU y tenían más representatividad en la Asamblea General, el Consejo de Seguridad (con dos asientos permanentes) y en el subsistema de Naciones Unidas.

La mayoría de los Estados miembros y fundadores de la integración europea formaban parte de la organización; estos cambios impulsaron un vínculo más cercano entre las dos organizaciones. Muestra de ello es la Resolución AG 3208 (xxix) de 1974, en la que se le concedió a la Comunidad Económica Europea el estatus de observador para participar en las sesiones y los trabajos de la Asamblea General, lo que incluye a sus comisiones principales y otros órganos subsidiarios, y ese mismo año se consiguió también ese estatuto ante

⁵ Paz Andrés Sáenz de Santa María, “La Unión Europea en el concierto de las Organizaciones Internacionales”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 3, segundo semestre de 2002.

el ECOSOC.⁶ A diferencia de otras organizaciones a las cuales se les ha dado este estatus de manera temporal, para la integración europea ha sido de manera permanente, lo que significa que la ONU y otras organizaciones internacionales han adaptado sus estatutos fundacionales para dar cabida a una mayor presencia al modificar su diseño, en el que únicamente se consideraba la representación de los Estados.

Asimismo, es necesario considerar que la actuación de la Unión Europea en las organizaciones internacionales universales se hace cada vez más compleja, al dividir los temas en los que las instituciones supranacionales tienen atribuciones exclusivas o en las que son compartidas con los Estados, haciendo que la participación en los temas que se tratan en la Asamblea y en el subsistema de Naciones Unidas la UE tenga una presencia casi permanente en la mayoría de los debates: “Participa en calidad de observadora en la mayoría de los organismos especializados de las Naciones Unidas, es miembro de pleno derecho de tres organismos de las Naciones Unidas y es la única parte no estatal en más de cincuenta convenios de las Naciones Unidas”.⁷

Para poder lograr esa postura común se realizan diversas consultas:

En el seno de la delegación de la Comisión ante las NU en Nueva York, los contactos se producen continuamente cada día, constituyendo la organización de tales encuentros una de sus principales funciones. De hecho, todos los viernes se reúnen de forma regular, a lo que hay que sumar dos o tres reuniones más cada semana –como media– para supuestos de coordinaciones especiales. Un total de más de 600 reuniones en cada Presidencia se celebraron durante 1998, lo que contrasta con las cifras de 1990, en las que aquéllas se reducían a 200.⁸

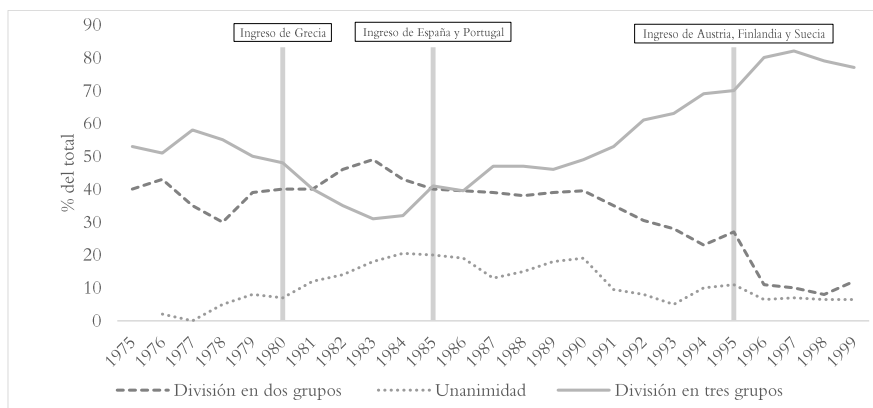
Es decir, se han realizado más reuniones para buscar y presentar una postura común en el foro internacional que representa la ONU. En la Gráfica 1 se

⁶ *Idem.*

⁷ Consejo Europeo, *La UE en la Asamblea General de las Naciones Unidas*. Disponible en https://www.consilium.europa.eu/es/policies/unga/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=EU+priorities+at+the+76th+United+Nations+General+Assembly

⁸ María del Carmen Pérez Bernárdez, *Las relaciones de la Unión Europea con organizaciones internacionales: análisis jurídico de la práctica institucional*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid. Disponible en [<https://eprints.ucm.es/53797/1/5317379998.pdf>] (fecha de consulta: 23 de septiembre de 2020).

GRÁFICA 1. Distribución del voto de los miembros de la UE en la Asamblea General de Naciones Unidas (1975-1999)



Fuente: Esther Barbé Izuel (coord.), *La política exterior europea*, Barcelona, Ariel, p. 259.

muestra el aumento de posturas comunes y la reducción de divisiones en la distribución del voto a pesar de tener un aumento de Estados miembros en la integración europea, lo que generaría mayor complejidad para lograr acuerdos.

Como se muestra en la gráfica, en la Asamblea General “la UE se ha expresado de manera unánime en el año 1987 en un 75%, en 1992 ascendió al 91.9% y en 1997 llegó a alcanzar el 95.5%. Al no tener en cuenta los casos de consenso, el peso de la Unión resulta más significativo. Igualmente, en términos generales, han aumentado las resoluciones adoptadas a través del método del consenso”.⁹

Sin embargo, posturas más críticas cuestionan ese mismo ritmo después de la adhesión de los Estados de Europa Central y Oriental: “Un 72% de los países de la Asamblea General de la ONU votaba en sintonía con los de la UE en materia de derechos humanos en los años noventa. En los últimos dos (2006-2008), esa cuota se ha reducido, respectivamente, al 48% y al 55%”.¹⁰

⁹ *Idem.*

¹⁰ Andrea Rizzi, *Europa pierde capacidad de influencia en Naciones Unidas*, Madrid, 16 de septiembre de 2008. Disponible en [https://elpais.com/diario/2008/09/17/internacional/1221602412_850215.html]

Por otro lado, en la integración europea, a lo largo de los más de 64 años se ha generado un complejo proceso de consolidación en el que se incorporaron competencias a las instituciones supranacionales y se buscó, desde el Acta Única Europea y en cada uno de los tratados subsecuentes en Maastricht, Ámsterdam, Niza y Lisboa, avanzar en la cooperación entre los Estados europeos para lograr una política exterior más coordinada. Esto, además de las modificaciones en el título V de los Tratados por las que se ha incrementado la representación que tendrán como proceso de integración, en donde se establece que el presidente del Consejo, el presidente de la Comisión Europea y el recientemente creado cargo de Alto Representante de la Unión Europea para las Relaciones Exteriores, que es también el titular del Servicio Europeo de Acción Exterior, participarán como representantes de la UE ante organismos internacionales y terceros países, con lo que se ve un mayor impulso para tener una sola voz en los foros internacionales y fortaleciendo su participación en la Asamblea General de Naciones Unidas a partir de la resolución de mayo de 2011.

Los países miembros de la UE en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas

A diferencia de las actividades en la Asamblea General, la integración europea contó con la participación de Francia como miembro permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU), desde que se conformó en 1945, y a partir de 1973 su representación se incrementó a dos países, ya que en ese año Reino Unido se incorporó a la integración europea.

De los 259 vetos presentados en el Consejo de Seguridad de Naciones durante su historia, 16 han sido de Francia y 29 del Reino Unido, de los cuales sólo en dos ocasiones los dos países europeos miembros permanentes votaron de manera conjunta en 1956 y en 13 ocasiones presentaron un voto conjunto aliados con Estados Unidos (Cuadro 2).

En esta institución se realizan negociaciones más complejas y no ha sido sencillo conciliar posturas entre los Estados permanentes con los Estados europeos no permanentes, que llegan de manera rotativa al Consejo y más aún para tener posturas comunes en el ámbito comunitario. Sin embargo, al igual que el trabajo que se realiza para los temas que se tratan en la Asamblea

CUADRO 2. Vetos en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas por los miembros permanentes (1946–2020)*

<i>País</i>	<i>Vetos</i>
URSS/ Federación Rusa	117
China	15
Estados Unidos	82
Francia	16
Reino Unido	29

* El número total de vetos por país no corresponde con el número total de vetos en la historia de la institución debido a que en algunas votaciones se realizaron votos de manera conjunta de varios Estados permanentes y en el cuadro se consideran de manera individual.

Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo de Seguridad. Disponible en [<https://research.un.org/es/docs/sc/quick>] (fecha de consulta: 12 de junio de 2021).

General, se busca que en el Consejo de Seguridad los Estados se encuentren cada día más coordinados.

Si se ubican momentos clave en los que la falta de coordinación intracomunitaria impactó la postura de una sola voz a escala mundial fue sin duda la Guerra del Golfo en 1990 y más aún la guerra en Irak en 2003, que evidenció la ruptura que se presentaría en la esfera comunitaria entre los aliados de Estados Unidos (anteriormente reunidos en la Cumbre de las Azores), las alianzas de algunos países de Europa Central y Oriental, en contraparte a los que buscaban una negativa a dicho conflicto bélico y una sola voz europea.

Asimismo, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas es la institución en la que más Estados miembros solicitan que se realicen reformas; en ese sentido, los países de la UE también presentaron propuestas que se encuentran lejos de lograr un consenso. Italia, en la década de 1990, presentó una propuesta de reforma en la que los Estados permanentes europeos deberían ceder sus lugares a favor de un lugar exclusivo para la integración europea en representación de todos los Estados miembros; una más de las propuestas fue que Alemania formara parte del grupo de Estados permanentes y, finalmente, otra en la que estarían los Estados europeos ya permanentes y se anexaría un

asiento permanente para la UE. Sin embargo, la reforma no ha logrado tener el apoyo necesario para realizar una modificación de fondo en los miembros de la institución; lo que algunos Estados proponen es que la Asamblea General, en la que los Estados cuentan con igualdad jurídica, sea la institución más fuerte y no el Consejo de Seguridad.

En este tema son importantes las declaraciones del 21 de septiembre de 2020 en las que “La canciller alemana, Angela Merkel, criticó (...) el bloqueo en el Consejo de Seguridad de la ONU ante varios de los principales conflictos de la actualidad y demandó reformas, dejando clara la voluntad de su país de asumir un puesto en caso de que ese órgano se amplíe. ‘Alemania está lista para seguir asumiendo responsabilidad’”.¹¹ Es decir, una demanda que está en la mesa y que además de su discurso en la asamblea número 75 de Naciones Unidas, se incorpora en el Tratado de Aquisgrán firmado con Francia.

Este Tratado impulsa la cooperación del eje franco-alemán y el Tratado del Eliseo de 1963, ante los cambios que tendrá la integración europea y las membresías que tenían en el Consejo de Seguridad de manera permanente por la salida de Reino Unido de la Unión Europea.

Aportaciones al presupuesto de la ONU

El apoyo a la organización universal por parte de la UE se ve reflejado en su participación constante, en la asistencia al más alto nivel en la Asamblea General y en sus reuniones y contactos continuos; asimismo, se refleja en el aporte económico que brindan a la institución. Ante la “fatiga de los donantes” de algunos Estados que tradicionalmente han respaldado el trabajo de la organización, la Alta Representante de la Unión Europea para Política Exterior, Federica Mogherini, en 2017 mencionó:

Voy a ser muy precisa y directa con nuestros amigos americanos. Es esencial que todos continuemos invirtiendo en las agencias de la ONU. Son tan im-

¹¹ *El Mundo*, “Merkel reclama ante la ONU reforma del Consejo de Seguridad”, 22 de septiembre de 2020. Disponible en [<https://www.dw.com/es/merkel-reclama-ante-la-onu-reforma-del-consejo-de-seguridad/a-55010799>] (fecha de consulta: 21 de septiembre de 2020).

portantes para la paz y la seguridad global como los gastos en defensa, a veces incluso más. Nosotros los europeos consideramos este apoyo al sistema de la ONU como una inversión crucial en nuestra propia seguridad”, declaró la alta representante (...) Recordó que los países del bloque, en conjunto, constituyen el mayor donante de ayuda humanitaria y de cuestiones de desarrollo, así como el mayor contribuyente a las operaciones de paz del organismo mundial.¹²

En 2020 la Organización de las Naciones Unidas cumplió 75 años y el presupuesto aprobado para su funcionamiento fue de 3,074 millones de dólares. La aportación de los Estados de la Unión Europea es de 671,541,168 dólares, que representa 21.84% del total (Cuadro 3).

La Unión Europea es el segundo contribuyente al presupuesto regular de las Naciones Unidas, aunque como país sería China con 336 millones de dólares, sólo superado por las aportaciones de los Estados Unidos.

Como se muestra en el Cuadro 3, Alemania, Francia, Italia, España y Países Bajos son las naciones que realizan las mayores aportaciones por parte de la Unión Europea, y en conjunto contribuyen con 72% aproximadamente de los países de la integración.

A manera de conclusión

Las ONU y la UE iniciaron con objetivos muy particulares que respondían al periodo de la posguerra; con el paso del tiempo, la ONU cuenta hoy con 75 años de historia y la UE con más de 64. En ese tiempo, ambas se han transformado en número de Estados miembros, en su vinculación con otras organizaciones o regiones en el mundo y, principalmente, han ampliado sus objetivos iniciales buscando adaptarse a los cambios del contexto internacional.

El objetivo de mantener la paz se amplió con el paso del tiempo. La UE logró avances más rápidos en la economía y la ONU se enfocó más en el desarrollo. Las dos organizaciones tienen sustentos diferenciados, ya que la Organización de las Naciones Unidas está basada en la cooperación y los europeos buscan una mayor interdependencia entre sus Estados miembros.

¹² *Noticias ONU*, “La Unión Europea se compromete a seguir siendo el principal donante de la ONU”, 9 de mayo de 2017. Disponible en [<https://news.un.org/es/story/2017/05/1378521>] (fecha de consulta: 21 de noviembre de 2020).

CUADRO 3. Contribuciones recibidas para el presupuesto regular de la ONU 2020 de los Estados de la Unión Europea (dólares)

Alemania	170,844,920
Austria	18,992,120
Bélgica	23,031,803
Bulgaria	1,290,454
Chipre	1,009,921
Croacia	2,160,108
Dinamarca	15,541,558
Eslovenia	2,132,055
España	60,202,495
Estonia	1,094,081
Finlandia	11,810,462
Francia	124,192,194
Grecia	10,267,527
Hungría	5,778,991
Irlanda	10,407,794
Italia	92,772,439
Letonia	1,318,508
Lituania	1,991,788
Luxemburgo	1,879,575
Malta	476,907
Países Bajos	38,040,347
Polonia	22,498,790
Portugal	9,818,673
República Checa	8,724,593
República Eslovaca	4,292,163
Rumanía	5,554,564
Suecia	25,416,338
Total Unión Europea	671,541,168

Fuente: Elaboración propia con información de la ONU. Disponible en [<https://www.un.org/en/ga/contributions/honourroll.shtml>.]

Sin embargo, estas dos instituciones y el factor nuclear han logrado que no se genere otra guerra de las dimensiones de la Segunda Guerra Mundial y han mostrado que su mayor valía es la concertación de políticas y acuerdos enfocados al desarrollo.

En las acciones emprendidas por la ONU hay una amplia convergencia con los objetivos y políticas de la Unión Europea: coinciden en el método de negociación, privilegiando los mínimos comunes denominadores para permitir que los Estados acepten las propuestas y se avance en cada temática. Hay temas en los objetivos de la UE que convergen de manera visible con los objetivos de la ONU, por ejemplo, aquellos enfocados al desarrollo y a la lucha contra el cambio climático; tal es el caso de las diversas conferencias realizadas para revertir sus efectos y reducir las emisiones de CO₂, por mencionar sólo algunos.

Para que haya una sola voz europea que logre conjuntar a otros Estados del mundo en la misma propuesta es necesario negociar y aceptar los acuerdos intracomunitarios y adoptar así una postura común ante los foros internacionales; para ello se requiere unir fuerzas tanto de la diplomacia nacional como de la comunitaria para lograr más adeptos.

Ambas instituciones deben dar respuesta a los cuestionamientos que les han planteado, por ejemplo, los escándalos generados por las acciones que llevaron a cabo las fuerzas de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, la inacción o acción tardía de la Unión Europea en las crisis recientes, así como la burocracia que se presenta en las instituciones de las dos organizaciones.

Asimismo, deben responder al debate sobre la existencia de Naciones Unidas, principalmente ante las críticas por su falta de adecuación al contexto internacional actual y a los pesos y contrapesos entre los polos de poder; por ejemplo, ante la crisis financiera internacional se consideró que el G-20 podía ser un mecanismo idóneo para lograr los consensos y acciones necesarias para resolver las crisis. En cuanto a la UE, ésta debe dar respuesta a la falta de prevención del impacto de las crisis regionales o internacionales.

Sin embargo, el mayor reto al que deberán responder es a la modificación que ha sufrido el contexto internacional desde que finalizó la Segunda Guerra Mundial, como señala Esther Barbé al retomar las siguientes afirmaciones: “En 2009, Javier Solana habló del peligro de ‘un mundo de multipolaridad sin multilateralismo’, mientras que Catherine Ashton, de manera elocuente, afirmó en 2010 que ‘este ya no es nuestro mundo’. En efecto, el orden internacional

liberal surgido tras el final de la Segunda Guerra Mundial y centrado en las instituciones multilaterales sufre fuertes desafíos”.¹³

Y en el contexto actual deben considerar dar respuesta a quienes asumen que el multilateralismo como instrumento eficaz para la resolución de problemas y la prevención de conflictos no está siendo útil, frente al proteccionismo evidenciado por el *Brexit*, en la integración regional, y en la “fatiga de los donantes”, con la salida de Estados Unidos del acuerdo nuclear con Irán, su salida del Acuerdo de París sobre cambio climático, o de la Organización Mundial de la Salud (OMS) ante la pandemia, por mencionar algunos ejemplos.

Es decir, las dos organizaciones tendrán que seguir mostrando su efectividad y la relevancia de su existencia. Incluso defendiendo el multilateralismo, contrario al nacionalismo, como un mejor método de solución de conflictos y de avance de temáticas enfocadas al desarrollo, manteniendo la relevancia del Estado y procurando el mayor beneficio para sus ciudadanos.

Los retos a los que se enfrentarán ambas organizaciones no son los mismos que en el momento en que se crearon. Ahora resolver el desarrollo sostenible, buscar la equidad de género, revertir el cambio climático y proteger la biodiversidad, la agenda digital, derechos humanos y dar respuesta a la pandemia son desafíos que se incorporan a la paz y la seguridad internacional, desarme y no proliferación de armas.¹⁴ Para poder dar solución a estos temas es necesario consensar y buscar acciones colectivas.

Por ello, en la Asamblea General de 2020, la Unión Europea declaró que:

[...] intentará reforzar su cooperación con la ONU mediante el establecimiento de una Cumbre UE-ONU periódica. Construiremos asociaciones más sólidas, diversas e inclusivas con todas las partes interesadas relevantes, incluidos los Estados miembros de la ONU, las organizaciones regionales, la sociedad civil, los jóvenes, las instituciones financieras internacionales, el sector privado y el

¹³ Esther Barbé, *La Unión Europea y el multilateralismo o cómo hacer frente a la adversidad*, CIDOB – Barcelona Centre for International Affairs, Píldoras, 2016. Disponible en [<http://anuariocidob.org/la-union-europea-y-el-multilateralismo-o-como-hacer-frente-a-la-adversidad/>] (fecha de consulta: 25 de septiembre de 2020).

¹⁴ Consejo Europeo, *EU priorities at the 76th United Nations General Assembly*, 12 de julio de 2021. Disponible en en <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/07/12/eu-priorities-at-the-76th-united-nations-general-assembly/>

mundo académico, para apoyar su modernización y dar forma a las respuestas globales a los desafíos del siglo XXI.¹⁵

Con ello busca también la incorporación de otros sectores, además de una mayor coordinación entre las dos instituciones.

Otro de los temas apremiantes que no termina de consolidarse es la reforma a la ONU, para lo cual los jefes de Estado y de gobierno han presentado varias propuestas. Por ejemplo, Angela Merkel insiste en que Alemania está lista para ser miembro “permanente” del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, junto con Japón, India, Brasil, aunque no se plantea que la Asamblea General tenga mayor peso en la toma de decisiones de la organización, sino que se privilegia el estatus actual con la incorporación de otros Estados que se cree son los que actualmente tienen mayor relevancia política y económica en los ámbitos global o regional. Por otro lado, Emmanuel Macron mencionó que Francia está enfocada en mostrar una postura fuerte en política exterior en el contexto internacional buscando ser el líder europeo.

Por su parte, la Unión Europea también tendrá que realizar modificaciones para que sea mucho más eficiente en la toma de decisiones en situaciones de crisis; por ello, la ampliación o reducción de las políticas comunitarias, considerando lo que sea más efectivo de acuerdo con los principios de proporcionalidad y de subsidiariedad, podría ser el camino a seguir.

Sin embargo, a pesar de los temas intracomunitarios o de la ONU, las dos instituciones tienen, como mencionó el presidente del Consejo Europeo, “(...) este espíritu de cooperación es sin duda el ADN gemelo compartido (...). Y aquí cito a nuestro amigo Antonio Guterres: Naciones Unidas y la Unión Europea, (...), son ‘los dos grandes proyectos de paz de nuestro tiempo’”,¹⁶ siendo los mayores impulsores del multilateralismo como la respuesta a los desafíos internacionales. Para subsistir deben adaptarse demostrando ser eficaces para resolver los problemas globales en un mundo en transformación.

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ Charles Michel, Declaración en Asamblea General, Naciones Unidas 2020.

Referencias

- Barbé Izuel, Esther (coord.), *La política exterior europea*, Barcelona, Ariel, 2000.
- , *La Unión Europea y el multilateralismo o cómo hacer frente a la adversidad*, CIDOB – Barcelona Centre for International Affairs, Píldoras, 2016. Disponible en [<http://anuariocidob.org/la-union-europea-y-el-multilateralismo-o-como-hacer-frente-a-la-adversidad/>] (consulta: 25 de septiembre de 2020).
- Consejo de Seguridad. Disponible en [<https://research.un.org/es/docs/sc/quick>] (consulta: 28 de octubre de 2020).
- . Disponible en [<https://research.un.org/es/docs/sc/quick>] (consulta: 12 de junio de 2021).
- Consejo Europeo, *EU priorities at the 76th United Nations General Assembly*, 12 de julio de 2021. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/07/12/eu-priorities-at-the-76th-united-nations-general-assembly/>
- , *La UE en la Asamblea General de las Naciones Unidas*. Disponible en https://www.consilium.europa.eu/es/policies/unga/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=EU+priorities+at+the+76th+United+Nations+General+Assembly
- El Mundo*, “Merkel reclama ante la ONU reforma del Consejo de Seguridad”, 22 de septiembre de 2020. Disponible en [<https://www.dw.com/es/merkel-reclama-ante-la-onu-reforma-del-consejo-de-seguridad/a-55010799>] (consulta: 23 de septiembre de 2020).
- Guterres, Antonio, Declaración en la Asamblea General de Naciones Unidas 2020. Disponible en <https://news.un.org/es/story/2020/09/1480792>
- Macron, Emmanuel, Declaración en la Asamblea General de Naciones Unidas 2020. Disponible en [<https://news.un.org/es/story/2020/09/1480942>] (consulta: 1 de octubre de 2020).
- Merkel, Angela, Declaración en la Asamblea General de Naciones Unidas 2020. Disponible en <https://www.dw.com/es/merkel-reclama-ante-la-onu-reforma-del-consejo-de-seguridad/a-55010799>
- Michel, Charles, Declaración en Asamblea General, Naciones Unidas 2020. Disponible en [<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/09/21/speech-by-president-charles-michel-to-commemorate->

the-75th-anniversary-of-the-united-nations/] (consulta: 23 de septiembre de 2020).

Naciones Unidas. Disponible en [<https://www.un.org/es/member-states/index.html>] (consulta: 1 de diciembre de 2020)

Noticias ONU, La Unión Europea se compromete a seguir siendo el principal donante de la ONU, 9 de mayo de 2017. Disponible en [<https://news.un.org/es/story/2017/05/1378521>] (consulta: 21 de noviembre de 2020).

ONU, Datos del presupuesto de la ONU 2020. Disponible en [<https://www.un.org/en/ga/contributions/honourroll.shtml>.] (consulta: 2 de diciembre de 2020).

Pérez Bernárdez, María del Carmen, *Las relaciones de la Unión Europea con organizaciones internacionales: análisis jurídico de la práctica institucional*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid. Disponible en [<https://eprints.ucm.es/53797/1/5317379998.pdf>] (consulta: 23 de septiembre de 2020).

Rizzi, Andrea, “Europa pierde capacidad de influencia en Naciones Unidas”, Madrid, 16 de septiembre de 2008. Disponible en [https://elpais.com/diario/2008/09/17/internacional/1221602412_850215.html]

Sáenz de Santa María, Paz Andrés, “La Unión Europea en el concierto de las organizaciones internacionales”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 3, segundo semestre 2002. Disponible en <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:935&dsID=UEconc.pdf>

Sánchez Margalef, La Unión Europea y las Naciones Unidas: dos organizaciones, un destino. Disponible en [https://www.cidob.org/articulos/cidob_report/n1_6/la_union_europea_y_las_naciones_unidas_dos_organizaciones_un_destino] (30 de septiembre de 2020).

Solana, Javier, Reopening the Pace Factory, 21 de septiembre de 2020. Disponible en <https://news.cgtn.com/news/2020-09-22/Reopening-the-peace-factory-TYnJECmfdK/index.html>

Unión Europea. Disponible en [https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_es#tab-0-1] (consulta: 1 de diciembre de 2020).

A 75 años de velar por el respeto del derecho internacional: una perspectiva desde la Corte Internacional de Justicia

Carmelo Cattafi*

En este artículo, por medio de un recorrido jurisprudencial, se analizan las características de la Corte Internacional de Justicia (CIJ), el tribunal mundial con competencias universal que, por 75 años, desde el marco jurídico del sistema de las Naciones Unidas, ha velado por el respeto y el progresivo desarrollo del derecho internacional. En la primera parte de este trabajo, después de examinar la bibliografía más reciente y haber revisado todos los casos presentados ante la Corte, se hace énfasis en su fundamento jurídico, su composición, sus antecedentes y su evolución, tocando puntos de discusión cruciales como la labor para dar crédito a su legitimidad y el caso de la necesidad o menos de contar con el servicio de los jueces *ad hoc*. En la segunda parte se analizan algunos criterios utilizados para dirimir las controversias y emitir opiniones consultivas mediante la asistencia jurídica en los asuntos más relevantes y controversiales, que si bien han permitido ganar la confianza de los Estados para resolver pacíficamente sus diferencias, también han generado críticas por operar de manera conservadora.

* Tecnológico de Monterrey. Líneas de investigación: derecho internacional, derecho de la Unión Europea, migración, ciudadanía, anticorrupción. Dirección electrónica: ccattafi@tec.mx

La CIJ¹ es el principal órgano judicial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) –la corte de la comunidad internacional–, con competencia para dirimir controversias entre Estados, formular resoluciones vinculantes para las partes involucradas directamente en el litigio y emitir opiniones consultivas, que en sí no son vinculantes, aunque, normalmente, su contenido hace referencia a instrumentos jurídicos obligatorios. Como pleno sucesor *de facto* de la Corte Permanente de Justicia Internacional (CPJI), le heredó tanto los archivos como el personal, la sede y sus procedimientos. Su misión de velar por el cumplimiento del derecho internacional ha contribuido a entender mejor el alcance de las normas aplicables en las relaciones internacionales, contribuyendo a un mayor grado de integración judicial.

El paradigma idealista que trata de explicar las relaciones internacionales y la proliferación de las organizaciones internacionales desde la segunda mitad del siglo xx, tiene como punto de partida la solidaridad implícita y el espíritu de colaboración que emana de la naturaleza humana,² a la cual se adaptan las instituciones, con el fin de evitar conflictos. La reorganización de la sociedad internacional bajo el supuesto de la cooperación es garantizada por las nuevas entidades elevadas al rango de sujetos del derecho internacional por la CIJ con el caso Bernadotte cuando se reconoció la personalidad internacional objetiva (implícita) y funcional de la Organización de las Naciones Unidas.³

El objetivo de este trabajo es demostrar cómo la CIJ ha ganado la confianza de los Estados con su compromiso de velar por el respeto y el progresivo desarrollo del derecho internacional desde el marco jurídico del sistema de las Naciones Unidas, a pesar de las críticas por su forma conservadora de operar. En la primera parte se analizan las características de la CIJ, el tribunal mundial con competencias universal que, desde su instalación,

¹ Toda la información acerca de los casos ha sido recopilada y traducida por el autor desde el siguiente sitio oficial de la CIJ, [<https://www.icj-cij.org/en>], citando en cada caso la dirección específica en las notas a pie de página, pero dejando en la bibliografía final sólo una referencia genérica para los contenciosos y una para las opiniones consultivas.

² Carmelo Cattafi, *Derecho internacional público*, vol. 2, México, Digital Tecnológico, 2016.

³ Opinión consultiva de 11 de abril de 1949. CIJ, “Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations”. Disponible en [<https://www.icj-cij.org/en/case/4>] (consulta: 10 de octubre de 2020).

a lo largo de 75 años, opera en calidad de órgano judicial al servicio del sistema de la ONU. Después de examinar su fundamento jurídico, su composición, sus antecedentes y su evolución, se observa el caso de los jueces *ad hoc*, quienes a menudo son seleccionados por las partes en disputa para incorporarse en un caso específico y así contribuir a la toma de decisiones de la Corte. El proceso histórico de dirimir diferencias entre Estados, bajo demanda, se basa en el modelo de la jurisdicción rogada que sólo procede cuando se le pide su intervención y cuando exista una diferencia.⁴ En la segunda parte, después de examinar la bibliografía más reciente y haber revisado todos los casos presentados ante la CIJ, se examinan los asuntos más relevantes y controversiales, donde la inicial crisis de reconocimiento fue desplazada con un estímulo de la confianza por parte de los Estados que hoy evidencia su legitimidad.

La labor de garantizar el espíritu de seguridad colectiva y la búsqueda de la paz por medio del desarrollo de los medios jurídicos de solución de diferencias, fuente vital para evitar el uso de la fuerza, tiene su origen en el Tratado de Jay de 1794, que prometía resolver disputas entre Estados Unidos y la Gran Bretaña mediante un sistema embrionario de arbitraje con cámaras mixtas. Seguramente un intento logrado para empezar a visualizar lo que un siglo y medio después aparecía como el artículo 33⁵ de la Carta de la ONU, medio jurídico de solución de diferencias.

⁴ En el caso presentado por las Islas Marshall contra el Reino Unido, la CIJ acogió la excepción de competencia considerando que no podía examinar el fondo de la cuestión porque no había diferencia. Véase CIJ, “Obligations concerning Negotiations relating to Cessation of the Nuclear Arms Race and to Nuclear Disarmament”. Disponible en [<https://www.icj-cij.org/en/case/160>] (consulta: 10 de octubre de 2020).

⁵ ONU, Carta de las Naciones Unidas, art. 33: “Las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección.

El Consejo de Seguridad, si lo estimare necesario, instará a las partes a que arreglen sus controversias por dichos medios”. Disponible en [<https://www.un.org/es/charter-united-nations/index.html>] (consulta: 20 de septiembre de 2020).

La CIJ goza de una posición estratégica para contestar las interrogantes planteadas por Gaubatz sobre cuán internacional es el derecho internacional⁶ y llegar a contemplar cuán internacional sea un tribunal internacional. De acuerdo con el juez Lauterpacht, es cierto considerar que el derecho internacional está hecho para los Estados, y no los Estados para el derecho internacional, sólo en el sentido de que el Estado está hecho para los seres humanos.⁷ A pesar de las críticas a la labor de la CIJ como método jurídico de solución de diferencias más aspiracional que eficaz, sus decisiones han conllevado profundos análisis de aclaración, desarrollo, interpretación y comprensión de la esfera jurídica internacional.⁸ La CIJ lidera la orientación de un conjunto de otros tribunales más recientes con la encomienda de ponderar los fallos, sobre todo en la fase inicial de su creación, evitando, como lo menciona Yuval, que un Estado poderoso no cumpla sus obligaciones impuestas en un caso mediático, con el fin de cuidar su capital o crédito de legitimidad en construcción.⁹ A continuación, se analizan las características de la CIJ, su historia y su actuación.

Características de la CIJ, historia y fundamento jurídico

En el preámbulo de la Carta de la ONU encontramos explícitamente la necesidad de crear un tribunal como la CIJ, núcleo duro para generar condiciones bajo las cuales se vele para garantizar el Estado de derecho, la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de las fuentes del derecho internacional. En efecto, a 75 años de su creación, ha logrado establecer un fructífero diálogo entre los sistemas judiciales presentes en el mundo. El origen de este tribunal sigue la historia de la ONU, aunque ya desde el final del siglo XIX se había manifestado la necesidad de regular la solución de diferencia por medios

⁶ Kurt T. Gaubatz y Matthew MacArthur, “How International is International Law”, *Michigan Journal of International Law*, núm. 22, 2000.

⁷ Hersch Lauterpacht, *The Function of Law in the International Community*, Oxford, Clarendon Press, 1933.

⁸ Véase Leo Park, “The international court and rule-making: Finding effectiveness”, *University of Pennsylvania Journal of International Law*, vol. 39, núm. 4, 2018, pp. 1065-1097.

⁹ Shany Yuval, “Assessing the effectiveness of international courts: a goal-based approach”, *American Journal of International Law*, núm. 106, 2012, pp. 225-270.

jurídicos.¹⁰ Con el tratado de Versalles de 1920 se materializa el último de los 14 puntos de Woodrow Wilson concerniente a la necesidad de crear una Sociedad de las Naciones (SDN) en virtud de acuerdos formales para garantizar la cooperación entre las naciones. Paralelamente se crea en 1922 la CPJI destinada a sobrevivir a los fracasos de la SDN, un tribunal que sería competente para conocer y dirimir controversias y emitir opiniones consultivas.¹¹ Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, en sustitución de la CPJI, en 1946 empieza a funcionar la CIJ,¹² cuyo texto constitutivo se encuentra como anexo a la Carta de la ONU, firmada el 26 de junio de 1945. Las disposiciones que conciernen a la CIJ se encuentran en el artículo 7.1 de la Carta, que la reconoce como uno de los órganos principales de la ONU, en el artículo 36.3¹³ y todo el capítulo XIV, desde el artículo 92 hasta el 96.¹⁴ El estatuto de la CIJ¹⁵ regula su organización, composición y funcionamiento, mientras el reglamento interno de 1978¹⁶ completa el fundamento jurídico con disposiciones detalladas acerca de las medidas a tomar para llevar a cabo su manera de operar.

¹⁰ Siguiendo las huellas del Tratado de Washington de 1871, la Conferencia de Paz de La Haya de 1899 da vida a la Corte Permanente de Arbitraje como iniciativa de solución jurídica de diferencias.

¹¹ Entre 1922 y 1940, la Corte Permanente de Justicia Internacional trató 29 casos contenciosos entre los Estados y emitió 27 opiniones consultivas.

¹² En lugar de tener sede en Nueva York, como los demás órganos principales de la ONU, desempeña sus funciones desde el Palacio de la Paz en la Haya.

¹³ El Consejo de Seguridad deberá tomar también en consideración que las controversias de orden jurídico, por regla general, deben ser sometidas por las partes a la CIJ, de conformidad con su estatuto.

¹⁴ En estos artículos se define como órgano judicial principal de la ONU (art. 92) cuyos miembros son partes de su estatuto (art. 93) y se comprometen a cumplir la decisión de la CIJ; al no cumplir, la otra parte podrá solicitar al Consejo de Seguridad tomar medidas para facilitar la ejecución del fallo (art. 94). La Asamblea General (AG) o el Consejo de Seguridad (o los otros órganos de la ONU y los organismos especializados autorizados por la AG), pueden solicitar que la CIJ emita una opinión consultiva (art. 96).

¹⁵ El estatuto sólo puede ser enmendado por propuesta de la AG comunicada por escrito al secretario general de la ONU (art. 70), votada por mayoría de dos tercios de los votos en la AG y entraría en vigor después de la ratificación de dos tercios de los Estados (art. 69) miembros de la Organización de las Naciones Unidas..

¹⁶ En junio del 2020, durante la pandemia, se enmendó para permitir las audiencias virtuales.

El estatuto legitima la competencia universal de la CIJ¹⁷ y enlista, de manera no exhaustiva ni jerárquica, las fuentes del derecho internacional público aplicables.¹⁸ La CIJ está conformada por 15 jueces¹⁹ elegidos por mayoría absoluta en la Asamblea General y el Consejo de Seguridad con un mandato de nueve años, cuidando que las grandes civilizaciones y los principales sistemas jurídicos del mundo estén representados.²⁰ Sus idiomas oficiales son el inglés y el francés; es oportuno aquí mencionar una crítica que Roberts articula en contra de la obsoleta influencia angloamericana en la construcción de lo que se llama *ámbito internacional* en un mundo que necesita perspectivas multipolares más empáticas para atenuar el discurso nacionalista, cuestionando si el derecho internacional es de verdad internacional. La misma autora alega que la influencia del inglés como lengua franca incide para que el derecho internacional se entienda de forma diferente y considera que existen fuerzas que influyen para occidentalizar la misma concepción del derecho internacional. Resalta, además, que en la CIJ se favorecen ciertos idiomas, y se priorizan doctrinas de cierta proveniencia, como instrumentos privilegiados de control social que ponen en discusión la universalidad del derecho internacional.²¹ El sentido de nacionalidad li-

¹⁷ El artículo 36 del estatuto de la CIJ establece que la Corte tiene jurisdicción en todas las controversias de orden jurídico que versen sobre la interpretación de un tratado, cualquier cuestión de derecho internacional y la violación o la reparación por el quebrantamiento de una obligación internacional.

¹⁸ El artículo 38 del estatuto de la CIJ prevé que la CIJ deberá aplicar las convenciones internacionales, la costumbre internacional, los principios generales de derecho, las decisiones judiciales y las doctrinas, pudiendo decidir un litigio *ex aequo et bono*, si las partes así lo convinieren.

¹⁹ Como solución en garantía de la continuidad en la primera elección se eligieron cinco jueces por tres años, cinco por seis años y cinco por nueve años. De ahí en adelante, cada tres años hay elección para renovar a cinco de ellos.

²⁰ Aunque no se prevé un criterio geográfico, es costumbre aplicar la misma distribución utilizada para la conformación del Consejo de Seguridad, es decir: tres miembros de África; dos de América Latina y el Caribe; tres de Asia; dos de Europa Oriental y cinco de Europa Occidental y el resto de Estados. México ha gozado de una distinguida representación a lo largo de la historia, contando con jueces como Isidro Fabela (de 1946 a 1952), Roberto Córdova (de 1955 a 1964), Luis Padilla Nervo (de 1964 a 1973) y Bernardo Sepúlveda Amor (de 2006 a 2015).

²¹ Anthea Roberts, *Is international law international?*, Nueva York, Oxford University Press, 2017, pp. 1-406.

gado a la elección de los jueces no parece una característica acorde con la obligación de trabajar con objetividad, ya que, al no representar a los gobiernos, juran de actuar con imparcialidad y conciencia. El mismo uso de la expresión de grandes civilizaciones sigue invitando al debate, de hecho, un control del discurso bien explicado por Polonskaya²² refiere que, junto con los requisitos de ser destacados juristas, en el proceso de selección de las propuestas que presentan los Estados para elegir a los jueces de la CIJ aparecen factores extralegales relevantes, que esconden una lucha política para pilotear el desarrollo del derecho internacional. Cabe remarcar que en 2018 dejó de verificarse entre los miembros de la CIJ la costumbre de que estuvieran presentes jueces nacionales de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. El Reino Unido no logró la reelección del juez Greenwood, una señal de su influencia en declive en las relaciones internacionales, atribuible en parte al Brexit y al marcado apoyo de los países de la Unión Europea.

Para que un caso llegue ante la CIJ se pueden presentar cuatro escenarios: un acuerdo especial compromisorio concluido entre los Estados con el propósito de someter su controversia a la Corte; una cláusula compromisoria previa como parte de un tratado para que una eventual futura controversia sea resuelta por la CIJ; una declaración facultativa unilateral que es un compromiso jurisdiccional entre los Estados en disputa a aceptar que la CIJ resuelva el caso;²³ o una aceptación posterior de la jurisdicción de la CIJ por parte del Estado que no ha declarado someterse automáticamente a la jurisdicción de la CIJ mediante la regla conocida como *forum prorogatum*.

Una vez presentado el caso a la CIJ, ésta puede indicar medidas provisionales, para asegurar que el fallo definitivo posterior pueda cumplirse. Sus fallos, de naturaleza declarativa, prescriptiva o constitutiva son definitivos, inapelables y obligatorios para las partes en el litigio, pero no constituyen *stare decisis* (precedentes judiciales vinculantes) para los casos futuros que se presenten; por desacuerdos sobre su sentido o alcance, se puede solicitar un recurso de

²² Ksenia Polonskaya, “Selecting candidates to the bench of the World Court: (Inevitable) politicization and its consequences”, *Leiden Journal of International Law*, vol. 33, núm. 2, 2020, pp. 409-428.

²³ Actualmente más de 70 Estados emitieron tal acto unilateral susceptible de contener reservas.

aclaración²⁴ que no cambia la sustancia de lo resuelto, a diferencia de los recursos de revisión, que pueden reformar una sentencia por el descubrimiento de un hecho, de tal naturaleza, que pueda ser factor decisivo en la opinión de los jueces. A pesar de la obligatoriedad del cumplimiento del contenido del fallo, no se prevé un procedimiento relativo a la ejecución. Es decir, que el cumplimiento de la sentencia se deja a la buena voluntad de los Estados, quienes suelen acatar sus obligaciones, aunque la interpretación del cumplimiento pueda, a veces, resultar poco satisfactoria para las partes involucradas.

Para dar más calidad a los procedimientos y coadyuvar a la labor de la CIJ, se prevé la participación de expertos. El juez Bennouna,²⁵ después de un ejercicio de análisis entre los casos en los que se ha solicitado la participación de peritos nombrados por la CIJ o designados por las partes involucradas, remarca su utilidad en asuntos que tocan cuestiones técnicas y científicas complejas.

A pesar de su real contribución para solucionar controversias y para el desarrollo progresivo del derecho internacional, se han manifestado críticas por la falta de legitimidad sociológica y normativa de la CIJ para ser considerada como la corte suprema internacional “invisible”, al sufrir la presencia, como lo menciona Nucup, de restricciones extrínsecas o políticas, por las que los Estados pueden repudiar sus procedimientos y sentencias, cortando de raíz cualquier ilusión de supremacía judicial de la CIJ en el plano internacional y restricciones intrínsecas o institucionales que impiden que las decisiones de la CIJ alcancen su valor doctrinal pleno como fuente de derecho. No obstante, en lo práctico sigue siendo un poder judicial descentralizado, no jerárquico, fundamental para la interpretación del derecho internacional.²⁶ En un análisis acerca del futuro de la CIJ, Prott²⁷ subraya la necesidad de enfocarse en las propuestas técnicas de modificación del estatuto, la ampliación del acceso y

²⁴ Al no poder asegurar el cumplimiento de sus fallos, entre los casos que han ameritado aclaraciones y generado un diálogo entre las partes destacan los casos Avena, Haya de la Torre y del Templo de Preah Vihear.

²⁵ Mohamed Bennouna, “Experts before the International Court of Justice: What for?”, *Journal of International Dispute Settlement*, vol. 9, núm. 3, 2018, pp. 345-351.

²⁶ Neil B. Nucup, “Infallible or Final?: Revisiting the Legitimacy of the International Court of Justice as the ‘Invisible’ International Supreme Court”, *The Law & Practice of International Courts and Tribunals*, vol. 18, núm. 2, 2019, p. 161.

²⁷ Lyndel V. Prott, “The future of the international court of justice”, en *The year book of world affairs, 1979*, 2019, pp. 284-303.

jurisdicción, la modificación del procedimiento de elección, aunque menciona también una gran desconfianza que los Estados pueden llegar a manifestar, pero ésta no parece confirmada. Otra crítica relevante mencionada por Tate se basa en la judicialización como proceso mediante el cual los tribunales y los jueces dominan cada vez más la política y la formulación de políticas,²⁸ lo cual agita otro tema caliente ligado al papel de los jueces *ad hoc*, el cual se presenta a continuación.

La incógnita de los jueces *ad hoc*

Conforme al artículo 31.2 y 31.3 de su estatuto,²⁹ si la CIJ incluyere entre sus miembros a alguien de nacionalidad de una de las partes en el litigio, la otra parte podrá designar a una persona de su elección para que tome asiento en calidad de magistrado para ese asunto concreto. Si la CIJ no incluyere entre sus miembros a ningún magistrado de la nacionalidad de las partes, cada una de éstas podrá designar un juez *ad hoc* sin importar su nacionalidad. Por ejemplo, podría escoger a un juez extranjero de la misma nacionalidad del otro juez de la CIJ. Considerando que cada juez se compromete a operar de acuerdo con criterios de objetividad, históricamente se ha asistido a votaciones donde un magistrado emitía su opinión contraria a los argumentos del país de su nacionalidad involucrado en el caso. Así que el factor nacionalidad es muy cuestionable. El temor a la imparcialidad llevó desde un principio a perfilar la presencia de los jueces *ad hoc*, imaginados como un recurso para evitar el sesgo o la apariencia de sesgo de la CIJ. En este sentido, Brower y Lando consideran que los jueces *ad hoc* son un medio para mejorar la percepción de imparcialidad, argumentando que los exjueces de la CIJ son propuestos a menudo como jueces *ad hoc*, y los jueces *ad hoc* son elegidos como jueces de la CIJ; además comprueban cómo el factor de la nacionalidad influye siempre menos en la designación de un juez *ad hoc* por parte de un Estado.³⁰

²⁸ C. Neal Tate, “Why the expansion of judicial power?”, *The Global Expansion of Judicial Power*, núm. 27, 1995, pp. 28-33.

²⁹ CIJ, “Estatuto de la CIJ del 26 de junio de 1945”. Disponible en [<https://www.icj-cij.org/en/statute>] (consulta: 23 de septiembre de 2020).

³⁰ Como efecto del reconocimiento de la labor de los jueces con experiencia en tribunales internacionales y sus competencias, Brower y Lando señalan que, en la

En el historial de los casos presentados ante la CIJ, los jueces *ad hoc* han votado a favor de los Estados que los designaron muchas más veces que los jueces de la CIJ para los Estados de su nacionalidad cuando éste es parte de un litigio, así que son considerados más independientes. Más que por cuestión de responder a una lógica mercenaria, el juez *ad hoc* normalmente sigue la tesis concordada con el Estado que lo designó,³¹ cuidando cumplir con su obligación de ejercer sus atribuciones con plena imparcialidad, con toda conciencia y con la conveniencia de contar con jueces que conozcan de cerca la realidad de los países involucrados.³² Se puede interpretar que la institución de los jueces *ad hoc* sea una medida para mejorar y garantizar la administración de la justicia internacional, sin embargo, con razón, Oraison expresa que la decadencia cada vez más pronunciada del concepto de *Estado soberano*, la creciente estructuración de la comunidad internacional y la banalización del arreglo judicial de las controversias internacionales permite, incluso antes de hacer obligatoria la justicia internacional, renunciar a la institución del juez *ad hoc*.³³

En la historia de la CIJ, 123 jueces *ad hoc* nacionales de 54 Estados distintos han representado a las partes en 232 ocasiones de 1945 a 2020; en 14

mitad de los casos, los Estados elegían a jueces de su nacionalidad: hasta 1999, en 96 casos, los Estados designaron 58 veces a no nacionales (47,15%) y 65 veces a nacionales (52,85%); sin embargo, a partir del año 2000, en 53 casos los Estados eligieron 74 veces a no nacionales (74%) y 26 veces a nacionales (26%). Charles N. Brower y Massimo Lando, “Judges ad hoc of the International Court of Justice”, *Leiden Journal of International Law*, vol. 33, núm. 2, 2020, pp. 467-493.

³¹ Como uno de muchos ejemplos, en el caso de la disputa territorial entre Malasia y Singapur, los jueces *ad hoc* respondieron sin restricciones a las disposiciones de los intereses de los Estados que los designaron: en el punto donde se otorgaba la soberanía de Pedra Branca a Singapur el juez *ad hoc* de Malasia, Dugard, votó en contra y en el punto donde se otorgaba la soberanía sobre “Middle Rocks” a Malasia, el juez *ad hoc* de Singapur, Sreenivasa Rao, votó en contra. Véase el caso CIJ. Disponible en [<http://www.icjci.org/docket/files/130/14492.pdf>] (consulta: 25 de septiembre de 2020).

³² ONU, “Los magistrados especiales o *ad hoc*”. Disponible en [<https://www.un.org/es/icj/judges.shtml>] (consulta: 23 de septiembre de 2020).

³³ André, Oraison, “Reflexions sur l'institution du juge ad hoc siegeant au tribunal du palais de la paix en seance pleniere ou en chambre ad hoc”, *Revue Belgique De Droit International*, núm. 31, Bruselas, Bruylant, 1998, p. 299.

ocasiones no hubo jueces *ad hoc*. Sólo hubo cinco mujeres,³⁴ quizás porque históricamente pocas mujeres tenían la posibilidad o la libertad de estudiar y emprender la carrera para ser juez y por ende el porcentaje de los hombres con experiencia acumulada en los tribunales siempre ha sido mayor; por fortuna esta diferencia empieza a disminuir, aunque ligeramente.³⁵ Más allá de las nacionalidades, a continuación se analiza el recorrido de la CIJ para velar por el imperio de la ley en el sistema de la Organización de las Naciones Unidas.

Una carrera jurisprudencial velando por el respeto del derecho internacional

Desde 1946, la CIJ ha dictado 133 sentencias en su función contenciosa de arreglo de controversias sometidas por los Estados. En su función consultiva ha emitido 28 dictámenes sobre cuestiones jurídicas sometidas por Estados o entidades de la ONU autorizadas para hacerlo. En su historial se han turnado 108 jueces, 104 hombres y sólo cuatro mujeres.³⁶ Del trabajo de Krivenko sobresale la relación entre mujer y derecho internacional, desde el análisis del papel de las mujeres jueces en la toma de decisiones de la CIJ y en general el enfoque feminista en los juicios y opiniones consultivas del mismo tribunal.³⁷ A continuación, se presenta un análisis de los contenciosos por materia.

³⁴ Se trata de las juezas Suzanne Bastid, de Francia; Louise Arbour, de Canadá; Hilary Charlesworth, de Australia; Navanethem Pillay, de Sudáfrica y Christine van den Wyngaert, de Bélgica.

³⁵ Actualmente, de los 22 jueces *ad hoc* involucrados en casos pendientes, dos son mujeres.

³⁶ Se trata de Rosalyn Higgins de Reino Unido (1995-2009), fue presidenta de la CIJ de 2006 a 2009; Julia Sebutinde, de Uganda, la primera jueza africana en la CIJ; Hanqin Xue, de China y Joan E. Donoghue, de EEUU. Véase CIJ, “Current Members”. Disponible en [<https://www.icj-cij.org/en/current-members>] (consulta: 20 de septiembre de 2020).

³⁷ Ekaterina Y. Krivenko, “Women and the international court of justice”, en *Research handbook on feminist engagement with international law*, 2019, pp. 196-212.

El contencioso

El procedimiento contencioso se presta para permitir que en derecho internacional el poder de la ley supere el poder de la política internacional. Aunque se pueda dudar del pleno cumplimiento de estas expectativas, el influyente papel de la CIJ en la interpretación del derecho internacional ha mejorado su comprensión y su desarrollo progresivo. Las decisiones de la CIJ se toman por mayoría de los jueces presentes, en caso de empate³⁸ el voto del presidente es un voto de calidad y ha pesado en fallos como los relativos a la continuación del mandato del África Sudoccidental.³⁹ Se necesitó del desempate también en 2016, cuando la CIJ se declaró competente para conocer la demanda de Nicaragua v. Colombia, en cuanto al caso de la plataforma continental ampliada; con su voto de calidad, el juez Ronny Abraham no consideró válidos los argumentos planteados en las cuestiones preliminares por parte de Colombia de cosa juzgada y violación del principio *non bis in*

³⁸ El artículo 55.2 del estatuto de la CIJ prevé que, en caso de empate, decidirá el voto del presidente o del magistrado que lo reemplace.

³⁹ La Corte decidió rechazar las demandas del Imperio de Etiopía y de la República de Liberia acerca de los deberes y la actuación de Sudáfrica como potencia mandataria. Aquí la diferente composición de la CIJ comparada con su primer pronunciamiento con los mismos actores (el 21 de diciembre de 1962, desestimó las excepciones preliminares formuladas por el gobierno de Sudáfrica alegando su competencia para conocer del fondo de la controversia) necesitó del voto decisivo (de calidad) del presidente Percy Spender, para desempatar el resultado de siete votos a favor (los jueces de China, Estados Unidos, Japón, México, Nigeria, Rusia, Senegal) y siete en contra (los jueces de Australia en calidad de presidente, Francia, Grecia, Italia, Polonia, Reino Unido y Sudáfrica), decidiendo estos últimos que no podía considerarse que los Estados demandantes hubiesen demostrado ningún derecho o interés jurídico en el asunto objeto de sus demandas. Analizando el término *necesidad* y la no aplicación del principio de equidad para suplantar ausencia de derechos simplemente porque parecía conveniente que existieran, decidió que no podía considerarse que las diversas alegaciones de infracciones del mandato de la Sociedad de las Naciones para África Sudoccidental (Etiopía y Liberia) por parte de la República de Sudáfrica demostraran algún derecho o interés jurídico. CIJ, “South West Africa (Liberia v. South Africa)” y “South West Africa (Ethiopia v. South Africa)”. Disponible en [<https://www.icj-cij.org/en/case/46>], [<https://www.icj-cij.org/en/case/47>] y [<https://www.icj-cij.org/en/case/61>] (consulta: 5 de octubre de 2020).

idem.⁴⁰ En el tema en cuestión se sugirió que, al igual que en otros procesos, la aplicación del principio de cosa juzgada⁴¹ a materias determinadas por “implicación necesaria” depende de la adecuada determinación del alcance de las decisiones en litigio como el procedimiento de delimitación⁴² que analiza el impacto de los juicios salomónicos o “*split the baby*”, como lo menciona Grossman acerca de la legitimidad normativa y sociológica de la CIJ. Para proteger y mejorar su legitimidad, la CIJ también debe tener cuidado de ser fiel a la verdadera intención de Salomón al aplicar la ley dentro de los límites de la justicia, en lugar de buscar una noción particularizada de la justicia fuera de los límites de la ley y debe entenderse que lo está haciendo.⁴³ En casos de este tipo, Raz propone que la toma de posición de la CIJ se justifica cuando es más probable que los sujetos cumplan con sus obligaciones de mejor manera si se apoyan en las razones dictadas por el tribunal de lo que harían por su cuenta en ausencia de la autoridad.⁴⁴

La competencia universal de la CIJ ha permitido pronunciarse en casos de índole muy distinta. En su reciente intervención de 2020, estableció que la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI) tiene competencia

⁴⁰ CIJ, “Question of the Delimitation of the Continental Shelf between Nicaragua and Colombia beyond 200 nautical miles from the Nicaraguan Coast (Nicaragua v. Colombia)”. Disponible en [<https://www.icj-cij.org/en/case/154>] (consulta: 5 de octubre de 2020). A raíz del inicio de esta disputa, Colombia se retiró del Pacto de Bogotá, un tratado que otorgaba a la CIJ jurisdicción obligatoria sobre su diferencia con Nicaragua, en respuesta a la sentencia de la CIJ en Nicaragua v. Colombia, emitida en noviembre de 2012.

⁴¹ Otros casos ante la CIJ en los que se ha aplicado o denegado la cosa juzgada, y se han analizado aspectos relacionados, incluyen el Canal de Corfú (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte v. Albania); Haya de la Torre (Colombia v. Perú); África Sudoccidental (Etiopía v. Sudáfrica; Liberia v. Sudáfrica); Excepciones preliminares Nigeria v. Camerún; aplicación de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio Bosnia y Herzegovina v. Serbia y Montenegro.

⁴² Diego Mieja-Lemos, “The principle of res judicata, determination by ‘necessary implication’, and the settlement of maritime delimitation disputes by the international court of justice”, *Journal of Territorial and Maritime Studies*, vol. 5, núm. 2, 2018, pp. 46–74.

⁴³ Nienke Grossman, “Solomonic Judgments and the Legitimacy of the International Court of Justice”, en Nienke Grossman *et al.*, *Legitimacy and International Courts*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018, pp. 43–61.

⁴⁴ Joseph Raz, *The Morality of Freedom*, Oxford, Clarendon Press, 1986.

para tratar el caso de bloqueo terrestre, marítimo y aéreo contra Catar y éste viola el Convenio de Chicago sobre Aviación Civil Internacional.⁴⁵ También se declaró competente para la aplicación del Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo y de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (Ucrania v. Federación de Rusia) obviando las excepciones preliminares planteadas por la parte demandada;⁴⁶ en esta circunstancia se pone en discusión la necesidad, antes de resolver el asunto en sí, de solucionar una controversia acerca de la interpretación que surge sobre el significado y alcance de las medidas provisionales que la misma CIJ dictó en dicho caso.⁴⁷

En materia de violación de la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas y consulares destaca la queja de Estados Unidos v. Irán de 1981 donde se realiza una importante decisión acerca de la responsabilidad por negligencia en la protección de la sede.⁴⁸

En muchas ocasiones se ha solicitado solucionar diferencias sobre soberanía, a partir de 1969 la jurisprudencia de la CIJ incorpora paulatinamente en materia de delimitación marítima la equidad como principio y fin de los procedimientos, empezando ahí una importante carrera del concepto en

⁴⁵ La CIJ declara que el Consejo de la Organización de Aviación Civil Internacional tiene competencia para examinar la demanda que presentó Qatar. CIJ, “Appeal Relating to the Jurisdiction of the ICAO Council under Article 84 of the Convention on International Civil Aviation (Bahrain, Egypt, Saudi Arabia and United Arab Emirates v. Qatar)”. Disponible en [<https://www.icj-cij.org/en/case/173>] (consulta: 1 de octubre de 2020).

⁴⁶ En este caso se plantea la obligación de abstenerse de mantener o imponer limitaciones a la capacidad de la comunidad tártara de Crimea de conservar sus instituciones representativas, incluido el Majlis, y asegurar que se dispusiera de educación en idioma ucraniano. Véase CIJ, “Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination”. Disponible en [<https://www.icj-cij.org/en/case/166>] (consulta: 20 de octubre de 2020).

⁴⁷ Marco Dimetto, “Interpretative Disputes with Regard to Provisional Measures at the ICJ: Is There a Normative Gap?”, *The Law & Practice of International Courts and Tribunals*, vol. 19, núm. 1, 2020, pp. 28-48.

⁴⁸ Personal diplomático y consular de los Estados Unidos en Teherán (Estados Unidos de América v. Irán). CIJ. Disponible en [<https://www.icj-cij.org/en/case/64>] (consulta: 1 de octubre de 2020).

el ordenamiento jurídico internacional.⁴⁹ Es en el famoso caso de la plataforma continental del Mar del Norte de 1969⁵⁰ donde se aclara que la delimitación había de efectuarse por acuerdo y de conformidad con principios equitativos, ya que el principio de la equidistancia no es una norma de derecho internacional consuetudinario; en la delimitación de la plataforma continental entre Túnez y Libia de 1982⁵¹ en la misma dirección, se sugiere un método práctico de división. En el caso de la frontera marítima que divide a Estados Unidos y Canadá en el área del Golfo de Maine de 1984,⁵² en la sección dispositiva, la CIJ valida un precedente acuerdo entre las partes. Entre otros casos sobre delimitación marítima se puede mencionar la diferencia entre Nicaragua y Colombia⁵³ de 2012 y entre Chile y Perú⁵⁴ de 2014. Distinto es el asunto entre Bolivia y Chile donde la CIJ se pronunció en contra de la obligatoriedad de acudir a la invitación a la negociación marítima solicitada por Bolivia.⁵⁵

Con el caso Burkina Faso v. la República de Mali de 1986,⁵⁶ la CIJ resolvió la controversia fronteriza terrestre reconociendo validez universal al

⁴⁹ Wilfredo Robayo Galvis, “La equidad como elemento fundamental de los procesos de delimitación marítima en la jurisprudencia de la CIJ”, *Revista Derecho del Estado*, núm. 38, 2017, pp. 199-221.

⁵⁰ CIJ, “República Federal de Alemania v. Dinamarca”. Disponible en [<https://www.icj-cij.org/en/case/51>] (consulta: 1 octubre 2020); y CIJ, Plataforma continental del Mar del Norte (República Federal de Alemania v. Países Bajos). Disponible en [<https://www.icj-cij.org/en/case/52>] (consulta: 1 de octubre de 2020).

⁵¹ CIJ, “Continental Shelf”. Disponible en [<https://www.icj-cij.org/en/case/63>] (consulta: 2 de noviembre de 2020).

⁵² CIJ, “Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine Area”. Disponible en [<https://www.icj-cij.org/en/case/67>] (consulta: 2 de octubre de 2020).

⁵³ CIJ, “Territorial and Maritime Dispute”. Disponible en [<https://www.icj-cij.org/en/case/124>] (consulta: 2 de noviembre de 2020).

⁵⁴ CIJ, “Maritime Dispute”. Disponible en [<https://www.icj-cij.org/en/case/137>] (consulta: 2 de noviembre de 2020).

⁵⁵ En este caso la CIJ estableció que no puede concluir que Chile tiene la obligación de negociar con Bolivia un acuerdo que otorgue a Bolivia acceso al mar. Pero aclara que la decisión no impide que las partes sigan dialogando. CIJ, “Obligation to Negotiate Access to the Pacific Ocean”. Disponible en [<https://www.icj-cij.org/en/case/153>] (consulta: 2 de octubre de 2020).

⁵⁶ CIJ, “Frontier Dispute”. Disponible en [<https://www.icj-cij.org/en/case/69>] (consulta: 2 de octubre de 2020).

principio de *uti possidetis iuris*, cuya aplicación da lugar al respeto de las fronteras del periodo colonial en caso de disputas. Ligado al concepto de *costumbre*, el caso del derecho de paso entre Portugal v. India⁵⁷ concibe por primera vez la aplicación de una costumbre bilateral.

En materia de medio ambiente, destaca el caso de la caza de ballenas en la Antártida de Australia v. Japón con la intervención de Nueva Zelanda, de 2014.⁵⁸ Se aplicaron principios establecidos de derecho internacional relativos a la conservación y la ordenación de los recursos pesqueros, incluidas las ballenas. Wood apunta al riesgo de que los principios generales del derecho se invoquen con demasiada facilidad.⁵⁹ El caso de Fumigación aérea de herbicidas Ecuador v. Colombia⁶⁰ de 2013 se resuelve con acuerdo entre las partes, mientras para las plantas de celulosa sobre el río Uruguay (Argentina v. Uruguay) de 2010⁶¹ la CIJ considera que el mismo fallo constituye satisfacción para la parte demandante.

En materia de nacionalidad y derecho del Estado a entablar la acción de protección diplomática en 1955 se cuestiona la falta de vínculo estrecho entre Nottebohm y Liechtenstein⁶² y la falta de *ius standi* por no existir vínculo de la nacionalidad de las empresas con el demandante en el caso

⁵⁷ CIJ, “Right of Passage over Indian Territory”. Disponible en [<https://www.icj-cij.org/en/case/32>] (consulta: 5 de noviembre de 2020).

⁵⁸ La Corte consideró que los permisos especiales concedidos por Japón en relación con el programa JARPA II, no estaban comprendidos en la Convención de la Comisión Ballenera Internacional y obliga a Japón a revocar todas las autorizaciones, permisos o licencias vigentes. CIJ, “Whaling in the Antarctic”. Disponible en [<https://www.icj-cij.org/en/case/148>] (consulta: 8 de noviembre de 2020).

⁵⁹ Michael Wood, Customary International Law and the General Principles of Law Recognized by Civilized Nations, *International Community Law Review*, vol. 21, núms. 3-4, 2019, pp. 307-324. Aunque se refiera a cuando no se puede identificar ningún tratado o norma de derecho internacional consuetudinario aplicable.

⁶⁰ CIJ. Disponible en [<https://www.icj-cij.org/en/case/138>] (consulta: 1 de octubre de 2020). Ecuador desiste estableciendo en un acuerdo una zona de exclusión que evite daños a las personas, a las cosechas, a los animales y al medio ambiente natural del lado ecuatoriano de la frontera.

⁶¹ CIJ, “Pulp Mills on the River Uruguay”. Disponible en [<https://www.icj-cij.org/en/case/135>] (consulta: 10 de octubre de 2020). La CIJ considera que Uruguay ha violado sus obligaciones para la utilización racional y óptima del río Uruguay, que la declaración de la Corte de esta violación constituye satisfacción apropiada.

⁶² CIJ, “Nottebohm”. Disponible en [<https://www.icj-cij.org/en/case/18>] (consulta: 5 de noviembre de 2020).

Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Bélgica v. España) de 1970.⁶³ Entre las controversias con tinte político y potencialmente amenazadoras para la seguridad de los Estados se encuentra el caso de Actividades militares y paramilitares en y en contra de Nicaragua, donde la CIJ aclara de manera puntual el alcance del artículo 51 de la Carta de la ONU y todo lo relacionado con la legítima defensa, el tema de agresión y ataque y sobre todo pone en claro que los asuntos políticos siempre contienen elementos jurídicos que le otorgan la facultad de conocer ciertos casos.⁶⁴ En la disputa sobre la legalidad del uso de la fuerza de la República Federal de Yugoslavia v. Estados Unidos de 1999,⁶⁵ la CIJ sobreesee el caso después de haber resuelto en las cuestiones preliminares su incompetencia para conocer de las pretensiones formuladas en la demanda presentada por Serbia y Montenegro, ya que la entidad demandante no tenía el *locus standi*, el derecho de acción para reclamar ante este tribunal.

En el caso Haya de la Torre, Colombia v. Perú,⁶⁶ se aclara el derecho a otorgar asilo diplomático. El tema del presunto error y el principio *estoppel*⁶⁷ *se abarcan en el asunto del templo Preah Vihear (Camboya v. Tailandia)*;⁶⁸ *mientras los efectos jurídicos de los actos unilaterales aparecen en el asunto sobre ensayos nucleares (Australia y Nueva Zelanda v. Francia)*.⁶⁹ *Cuando por primera vez Somalia y Kenia*⁷⁰ *acuden a la CIJ, al no ser parte de la Convención de Viena*

⁶³ CIJ, “Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited”. Disponible en [<https://www.icj-cij.org/en/case/50>] (consulta: 5 de noviembre de 2020).

⁶⁴ CIJ. Disponible en [<https://www.icj-cij.org/en/case/70>] (consulta: 20 de octubre de 2020).

⁶⁵ CIJ, “Legality of Use of Force”. Disponible en [<https://www.icj-cij.org/en/case/114>] (consulta: 1 de octubre de 2020).

⁶⁶ CIJ, “Haya de la Torre”. Disponible en [<https://www.icj-cij.org/en/case/14>] (consulta: 1 de octubre de 2020).

⁶⁷ Según el cual un Estado parte en un litigio está obligado por sus posturas anteriores cuando éstas contradicen sus pretensiones, ya que la otra parte pudo haber legítimamente confiado en esas posturas.

⁶⁸ CIJ, “Temple of Preah Vihear”. Disponible en [<https://www.icj-cij.org/en/case/45>] (consulta: 1 de octubre de 2020).

⁶⁹ CIJ, “Nuclear Tests”. Disponible en [<https://www.icj-cij.org/en/case/58>] (consulta: 1 de octubre de 2020).

⁷⁰ CIJ, Maritime Delimitation in the Indian Ocean (Somalia v. Kenya), Preliminary Objections, Judgment. Disponible en [<https://www.icj-cij.org/en/case/161>] (consulta: 20 de octubre de 2020).

sobre el Derecho de los Tratados (CVDT), se aplicó el derecho internacional consuetudinario a sus argumentos para aceptar la admisibilidad en 2017 y se sostuvo que el ministro que firmó el memorando de entendimiento había recibido plenos poderes para hacerlo y sin necesidad de ratificación, debido a que el mismo memorando consideraba suficiente la firma.⁷¹

La materia de la violación de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares se ha presentado en cuatro ocasiones, el último caso, Jadhav (India v. Pakistán), deja en claro que las obligaciones impuestas por el artículo 36 se aplican sin excepción, incluyendo a los acusados de terrorismo y espionaje.⁷² En esta diferencia, el juez *ah hoc*, Jilani de Pakistán, con una opinión disidente pareció volver a golpear la legitimidad de prever la presencia de los jueces *ad hoc* cuando la violación del mismo artículo había quedado evidente en los casos Breard,⁷³ LaGrand⁷⁴ y Avena, y otros nacionales mexicanos.⁷⁵

Con la inclusión de la norma perentoria de *ius cogens* en la CVDT⁷⁶ de 1969, la CIJ, de manera transversal, ha adicionado esta obligación como ingrediente básico en sus argumentos toda vez que ha podido. En enero de 2020, por ejemplo, para el caso Aplicación de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, de Gambia v. Myanmar, el juez Cançado Trindade destaca la importancia suprema de salvaguardar los derechos funda-

⁷¹ Christine Gray, “The 2017 judicial activity of the international court of justice”, *The American Journal of International Law*, vol. 112, núm. 2, 2018, pp. 254-273.

⁷² Victor Kattan, “Jadhav Case (India v. Pakistan)”, *American Journal of International Law*, vol. 114, núm. 2, 2020, pp. 281-287. En este caso India reclama a Pakistán el arresto, detención y condena a pena capital de su nacional Kulbhushan Sudhir Jadhav, por participar en actos de terrorismo y espionaje.

⁷³ CIJ, “Vienna Convention on Consular Relations”. Disponible en [<https://www.icj-cij.org/en/case/99>] (consulta: 3 de octubre de 2020).

⁷⁴ CIJ, “LaGrand” Disponible en [<https://www.icj-cij.org/en/case/104>] (consulta: 3 de octubre de 2020).

⁷⁵ CIJ, “Avena and Other Mexican Nationals”. Disponible en [<https://www.icj-cij.org/en/case/128>] (consulta: 3 de octubre de 2020).

⁷⁶ En su artículo 53 la CVDT establece que una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter.

mentales en el dominio del *ius cogens*,⁷⁷ añadiendo que se debe pensar más en salvar a las víctimas que en las susceptibilidades interestatales, siendo el espíritu del *ius cogens* presente tanto en los tratados como en las costumbres. Se trata de dar orden a un sistema donde el contexto normativo general sea compatible con los sistemas locales. Lauterpacht notaba en el derecho internacional la necesidad de armonizar un cuerpo de reglas construido generalizando prácticas en conflicto de entidades deseosas de primar sobre las demás.⁷⁸

Por lo mismo, la generalización en el tema de la jurisdicción universal se arenó en la CIJ cuando en 2002,⁷⁹ al privilegiar las inmunidades diplomáticas, se perdió una ocasión muy importante con el asunto “Orden de detención de 11 de abril de 2000” (República Democrática del Congo v. Bélgica), donde se hubiera podido deliberar con contundencia, como lo explica Garrod, que la jurisdicción universal no se basa únicamente en la naturaleza grave de los crímenes y es aplicada por Estados, vinculando los delitos y los intereses de la comunidad internacional.⁸⁰ En este caso Cot considera que la decisión del Tribunal es una expresión de “política judicial”, una forma más de evitar problemas como la de recurrir a la “economía de la argumentación”:⁸¹ la CIJ se basa en un tema o argumento específico para decidir el caso y deja de lado otras cuestiones planteadas en el procedimiento. Indicar que la jurisdicción universal podría ejercerse legalmente, a defensa de la CIJ, podría haber desestabilizado la conducta de las relaciones internacionales y haber antagonizado a los Estados con líderes amenazados por este principio. A su vez, lo contrario habría asestado un duro golpe a la aplicación de los derechos humanos y decepcionado a otros. Sin disminuir la relevancia de otros casos, Fouchard

⁷⁷ CIJ, “Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide”. Disponible en [<https://www.icj-cij.org/en/case/178>] (consulta: 3 de octubre de 2020).

⁷⁸ Hersch Lauterpacht, *The Function of Law in the International Community*, Oxford, Clarendon Press, 1933.

⁷⁹ CIJ, “Arrest Warrant of 11 April 2000”. Disponible en [<https://www.icj-cij.org/en/case/121>] (consulta: 3 de octubre de 2020).

⁸⁰ Matthew Garrod, “The Emergence of ‘Universal Jurisdiction’ in Response to Somali Piracy: An Empirically Informed Critique of International Law’s ‘Paradigmatic’ Universal Jurisdiction Crime”, *Chinese Journal of International Law*, vol. 18, núm. 3, 2019, pp. 551-643.

⁸¹ Jean Pierre, Cot, “Eloge de l’Indécision; La Cour et la Compétence Universelle”, *Revue belge de droit international*, núm. 35, 2002.

explica que la CIJ no suele tener la oportunidad de emitir juicios sobre cuestiones legales que tocan los nervios del sistema legal internacional,⁸² como fue el tema de la inmunidad de jurisdicción estatal como concepto inalienable en el derecho internacional que se vio ante la CIJ con la sentencia Alemania v. Italia de 2012,⁸³ donde el intento de prevenir abusos por parte de las jurisdicciones locales en contra de los actos soberanos de los Estados puede favorecer la impunidad de graves violaciones de los derechos humanos, destacando la necesidad de evitar que la inmunidad del Estado ligada a las normas procesales⁸⁴ se convierta en impunidad del Estado, como alega Özdan, cuando estamos frente a violaciones de normas de *ius cogens*.⁸⁵

Uno de los últimos casos más mediáticos es la demanda de Palestina v. Estados Unidos de América,⁸⁶ relativo a una presunta violación de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas en el Traslado de la Embajada de los Estados Unidos a Jerusalén. Ya que Estados Unidos alega que la CIJ carece de competencia para examinar la demanda, se está evaluando su

⁸² Felix, Fouchard, “Allowing ‘leeway to expediency, without abandoning principle’? the international court of Justice’s use of avoidance techniques”, *Leiden Journal of International Law*, vol. 33, núm. 3, 2020, pp. 767-787.

⁸³ CIJ, “Jurisdictional Immunities of the State”. Disponible en [<https://www.icj-cij.org/en/case/143>] (consulta: 3 de octubre de 2020). En este caso la CIJ establece que la inmunidad de ejecución de la que gozan los Estados en relación con sus propiedades situadas en territorio extranjero va más allá de la inmunidad de jurisdicción de la que gozan esos mismos Estados ante los tribunales extranjeros y aun cuando se haya renunciado a la inmunidad de jurisdicción o no sea oponible; de ello no se sigue *ipso facto* que los bienes del Estado condenado ubicados en el territorio de otro Estado pueden ser sometidos a medidas de ejecución.

⁸⁴ Otro caso pendiente sobre inmunidades y actuaciones penales es el reciente Guinea Ecuatorial v. Francia, donde se alegan violaciones en contra del encargado de la Defensa y la Seguridad de Guinea Ecuatorial y la condición jurídica del inmueble donde está ubicada la sede de la embajada de Guinea Ecuatorial en Francia. CIJ, “Immunities and Criminal Proceedings”. Disponible en [<https://www.icj-cij.org/en/case/163>] (consulta: 3 de octubre de 2020).

⁸⁵ Selman Özdan, “State immunity or State impunity in cases of violations of human rights recognized as jus cogens norms”, *The International Journal of Human Rights*, vol. 23, núm. 9, 2019.

⁸⁶ La queja se debe al traslado de la Embajada de los Estados Unidos en Israel, de Tel Aviv a Jerusalén, inaugurada en mayo de 2018. CIJ, “Relocation of the United States Embassy to Jerusalem”. Disponible en [<https://www.icj-cij.org/en/case/176>] (consulta: 3 de noviembre de 2020).

admisibilidad.⁸⁷ En asuntos como éste es donde se requiere mayor claridad y una interpretación ligada a las necesidades de la comunidad universal cambiante. Al respecto la jueza Higgins concibe la opción de superar la percepción clásica y abrirse a las percepciones alternativas del derecho internacional como un conjunto de reglas, imparcialmente aplicadas y cuya fuerza reposa en el conocimiento público de ellas, reglas que serán aplicadas en todas las ocasiones.⁸⁸ Los procedimientos contenciosos representan alrededor de 80% de la actividad de la CIJ. A continuación, se pasa en reseña al otro 20% de su compromiso, bajo el formato de opiniones consultivas.

Las opiniones consultivas, un ejemplo de asesoría jurídica

Las opiniones consultivas, de carácter no obligatorio, han abordado, entre otros temas, la admisión de Estados en la ONU de 1948,⁸⁹ la reparación de daños sufridos al servicio de la ONU, o caso Bernadotte de 1949, ya mencionado, fundamental en el reconocimiento de las Organizaciones Internacionales como sujetos del derecho internacional; el caso de las Reservas a la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio de 1951 donde se establecen los criterios para aceptar una reserva, mismos que se cristalizaron en la Convención de Viena sobre derechos de los Tratados de 1969;⁹⁰ el estatuto territorial del Sahara Occidental de 1975 con la

⁸⁷ Otro caso pendiente es el de Qatar, que presentó una demanda contra los Emiratos Árabes Unidos por presuntos incumplimientos de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y el caso de la validez jurídica y el efecto vinculante del laudo arbitral de 3 de octubre de 1899 relativo a la frontera entre Guyana y Venezuela. En tema de presunta violación de tratados, queda pendiente también el caso Ciertos activos iraníes Irán v. Estados Unidos de América.

⁸⁸ Rosalyn Higgins, *Themes and theories: selected essays, speeches, and writings in international law*, Nueva York, Oxford University Press, 2009.

⁸⁹ Es la primera opinión consultiva emitida por la CIJ. CIJ, “Conditions of Admission of a State to Membership in the United Nations”. Disponible en [<https://www.icj-cij.org/en/case/3>] (consulta: 3 de octubre de 2020).

⁹⁰ CIJ, “Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide”. Disponible en [<https://www.icj-cij.org/en/case/12>] (consulta: 3 de octubre de 2020).

discusión sobre el concepto de *terra nullius*;⁹¹ el caso de África sudoccidental (Namibia) de 1971 sobre terminación de tratados y competencia de la CIJ;⁹² la declaración de consecuencias jurídicas violatorias del derecho internacional causadas por la edificación de un muro en el territorio palestino ocupado de 2004;⁹³ la conformidad de la declaración unilateral de independencia relativa a Kosovo de 2010.⁹⁴

El último dictamen de la CIJ emitido en 2019 acerca de las consecuencias jurídicas de la separación del archipiélago de Chagos de Mauricio en 1965, recalca ciertas obligaciones del Reino Unido en este proceso de descolonización. Es importante considerar que el derecho a la autodeterminación implica una obligación *erga omnes* que todos los Estados tienen el interés legal de proteger.⁹⁵ Finalmente, aunque las opiniones consultivas no son vinculantes, por enumerarse entre las fuentes de *soft law*, ha sido muy relevante para aclarar el camino del derecho internacional. Un caso muy significativo es la cuestión de la legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares de

⁹¹ Determinando que el Sahara Occidental no era territorio sin dueño en el momento de la colonización española. CIJ, “Western Sahara”. Disponible en [<https://www.icj-cij.org/en/case/61>] (consulta: 3 de octubre de 2020).

⁹² Caso de las Consecuencias legales para los Estados de la presencia continua de Sudáfrica en Namibia (África sudoccidental) a pesar de la resolución 276 (1970) del Consejo de Seguridad, la terminación del mandato y la declaración de la ilegalidad de la presencia de Sudáfrica en Namibia pueden oponerse *erga omnes*, alegando que con arreglo a un principio general de derecho internacional incluido en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, el incumplimiento como causa de terminación de los tratados, aunque no esté expreso, y no haya consentimiento del incumplidor. CIJ. Disponible en [<https://www.icj-cij.org/en/case/53>] (consulta: 3 de octubre de 2020).

⁹³ CIJ, “Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory”. Disponible en [<https://www.icj-cij.org/en/case/131>] (consulta: 8 de octubre de 2020).

⁹⁴ CIJ, “Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo”. Disponible en [<https://www.icj-cij.org/en/case/141>] (consulta: 7 de octubre de 2020).

⁹⁵ El proceso de descolonización de Mauricio no se completó legalmente cuando ese país accedió a la independencia en 1968, tras la separación del archipiélago de Chagos; así que el Reino Unido tiene la obligación de poner fin a su administración del archipiélago de Chagos lo antes posible. Véase CIJ, “Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965”. Disponible en [<https://www.icj-cij.org/en/case/169>] (consulta: 30 de octubre de 2020).

1996, donde se necesitó el voto de calidad para el desempate, un intento de conciliar el principio de proporcionalidad para el empleo de armas nucleares, consideradas útiles en tema de seguridad como política de disuasión.⁹⁶ Se trató de una decisión que intentó representar el mal menor de acuerdo con los intereses en juego y a la participación activa con notas escritas o verbales de 31 Estados durante el procedimiento. Este fallo demostró que el tema del uso de armas nucleares era incandescente y no fue casualidad que unos años antes se había rechazado emitir una opinión consultiva alegando que la solicitud procedía de la Organización Mundial de la Salud. En este caso las opiniones disidentes y las opiniones separadas de los jueces son muy instructivas acerca del clima que se vivió durante la elaboración de la decisión de la CIJ.⁹⁷ A menudo se presentan casos donde albergan cuestiones resueltas con política judicial y *non liquet* una técnica que se vuelve en abdicación de su papel como principal órgano judicial de la ONU. Al respecto Bianchi considera que la postura conservadora provoca reacciones negativas de Estados, académicos y sociedad civil,⁹⁸ sobre todo porque no se presentan muchas oportunidades para emitir juicios sobre cuestiones legales que tocan las teclas muy sensibles del sistema legal internacional.

Este tribunal general universal, que no opera de oficio, queda a la merced de la comunidad de Estados para el respeto de sus sentencias; simbólico es el hecho de que en 75 años no se ha ampliado el contenido del artículo 38 de su estatuto. El número de casos que se le han sometido demuestra que goza de prestigio y contribuye al fortalecimiento de la paz internacional desde su primer fallo contencioso sobre principio de consideraciones elementales

⁹⁶ El 8 de julio de 1996 sobre la solicitud presentada por la AG de la ONU. CIJ, “Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons”. Disponible en <https://www.icj-cij.org/en/case/95>] (consulta: 5 de octubre de 2020).

⁹⁷ CIJ, “Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict”. Disponible en [<https://www.icj-cij.org/en/case/93>] (consulta: 5 de octubre 2020). La Corte sostuvo que a pesar de que la amenaza o el uso de armas nucleares es generalmente contraria a las normas del derecho internacional, no puede concluir definitivamente si la amenaza o el uso de armas nucleares sería lícito o ilícito en una circunstancia extrema de legítima defensa, en la que la misma supervivencia de un Estado estaría en juego.

⁹⁸ Andrea Bianchi, “Choice and (the Awareness of) its Consequences: The ICJ’s ‘Structural Bias’ Strikes Again in the Marshall Islands Case”, *AJIL Unbound*, núm. 111, 2017, pp. 81-87.

de humanidad. La CIJ necesita de la colaboración de los Estados; aunque sus sentencias se cumplen, no siempre hay plena satisfacción de las partes. Tal vez, como argumentan Baetens y Bodeau-Livinec, su mayor logro es justamente el ganarse la confianza de los Estados, junto al proceso paciente, laborioso y discreto puesto en marcha para producir decisiones de la más alta calidad.⁹⁹

Conclusiones

Por medio de fallos para dirimir controversias y ofrecer asistencia jurídica en aras del imperio de la ley, la CIJ ha legitimado su desempeño, contribuyendo al progresivo desarrollo del derecho internacional. Al analizar las características de la CIJ, su historia y fundamento jurídico, la incógnita de los jueces *ad hoc* y su carrera jurisprudencial que por 75 años han velado por el respeto del derecho internacional no se ha resuelto y por consiguiente se hace necesario un marco jurídico que pasa forzosamente por el sistema de las Naciones Unidas y, sobre todo, por la voluntad de los demás sujetos del derecho internacional. Algunos Estados han conocido mejor que otros este tribunal: Estados Unidos se ha presentado 16 veces como demandado y nueve como demandante; en su momento la URSS se presentó cuatro veces como demandada y nunca como demandante, al igual que su heredero, la Federación Rusa, que ha sido demandada dos veces. China no ha tenido casos ante la CIJ, mientras que Nicaragua, por ejemplo, es uno de los Estados que en más casos ha participado: siete veces como demandado y ocho como demandante hasta el año 2020. Un juicio se puede volver salomónico, con el riesgo de poner en discusión la legitimidad sociológica de su labor judicial, cuando al actuar para complacer o afectar de manera igual a las partes, se aleja de la mejor interpretación de las normas y se produce una disminución de la legitimidad sociológica, aunque se utilicen válidos razonamientos. Si sólo los Estados pueden ser partes en los casos que se someten a la Corte, las personas físicas y jurídicas, y las organizaciones internacionales que no pueden recurrir a sus servicios, han visto paulatinamente cómo el tema de los derechos humanos y del *ius cogens* ha permeado sus fallos. Su papel de guía y orientación en la interpretación la ubican como punto de referencia para otros tribunales internacionales o

⁹⁹ Freya Baetens y Pierre Bodeau-Livinec, "Face à Face", *The Law & Practice of International Courts and Tribunals*, vol. 18, núm. 3, 2020, pp. 267-278.

locales que a menudo citan sus sentencias con criterio de autoridad. Buscar en la CIJ la infalibilidad significa ignorar las lógicas que se viven en los sistemas jurisdiccionales locales. De acuerdo con Garciandía,¹⁰⁰ es deseable que la CIJ aproveche cualquier oportunidad próxima para brindar mayor claridad sobre desafíos y matices de la aplicabilidad de la ley de responsabilidad estatal, en particular en lo que se refiere a las obligaciones positivas. Eso contribuiría a un uso más sistemático de esas normas por parte de tribunales regionales y, en última instancia, a garantizar una mayor protección de los derechos humanos.

Reflexiones que sintetizan este trabajo

1. El escenario mundial cambiante y las dificultades para ejecutar las sentencias no dejan claro lo que sucede en caso de venir a menos esos deberes que no parecen corresponder a compromisos obligatorios; la creación de los tribunales penales internacionales que castigan a los individuos por violaciones graves del derecho internacional público (crímenes de guerra, de lesa humanidad, genocidio o agresión), no eximen de considerar que lo que regula cada Estado en su interior, ya depende de una legislación internacional que se dirige directamente a los ciudadanos del mundo. De esta forma, el rol del Estado intermediario resulta limitarse cada vez más,¹⁰¹ aunque sigue siendo fundamental.
2. El equilibrio y la objetividad en la interpretación con un multilateralismo que parece haber perdido vigor,¹⁰² orienta a la CIJ a una fase reflexiva, a reconocer los límites del multilateralismo y la necesidad de la formulación de políticas que pongan al *ius cogens* como punto firme de sus argumentaciones.

¹⁰⁰ Rosana, Garciandía, “State responsibility and positive obligations in the European Court of Human Rights: The contribution of the ICJ in advancing towards more judicial integration”, *Leiden Journal of International Law*, vol. 33, núm. 1, 2020, pp. 177-187.

¹⁰¹ Carmelo Cattafi, *La ciudadanía perfecta: una aproximación hermenéutica desde el derecho internacional*, México, Porrúa, 2019.

¹⁰² Véase Harlan Grant Cohen, “Multilateralism’s Life Cycle”, *The American Journal of International Law*, núm. 112, 2018, p. 66.

3. La institución de los jueces *ad hoc* ha cerrado el círculo y debe considerarse que cumple la función para la que fue creada,¹⁰³ aunque el criterio de nacionalidad sigue apareciendo fútil.
4. Las percepciones sobre el derecho de una institución a gobernar la legitiman desde una perspectiva sociológica, pero estas percepciones están ligadas a factores espacio-temporales y de acuerdo con los actores involucrados. Como menciona Nucup, desafortunadamente para la CIJ, su legitimidad sociológica está a la merced de los Estados, quienes gozan de la libertad de repudiar el desempeño de la CIJ en su función judicial.¹⁰⁴
5. Aunque se puede pedir al Consejo de Seguridad que adopte medidas para garantizar el respeto del fallo de la CIJ, esta jurisdicción contenciosa de carácter interestatal sigue siendo voluntaria y acudir ante este tribunal parece seguir siendo una simple recomendación.
6. La labor declarativa, prescriptiva o constitutiva de la CIJ se enfrenta a la proliferación de tribunales internacionales con competencias específicas que pueden abrir la posibilidad concomitante de que ocurran conflictos jurisdiccionales y de decisión entre ellos, generando un corto circuito.
7. Hay que poner atención a Estados recalcitrantes, susceptibles de no cumplir los fallos o que incluso quieran dejar de reconocer la jurisdicción de la CIJ abriendo las grietas acerca del origen del tribunal, al cuestionar el cómo y el porqué se creó, mientras, al contrario, conviene considerar la autoridad legítima de la CIJ por su labor de mejora respecto a la capacidad de los actores para hacer lo que ya tienen razones apropiadas para hacer.¹⁰⁵
8. Los tecnicismos procesales usados para evitar entrar en los méritos de un caso potencialmente conflictivo deben ir de acuerdo con el sentido mismo del derecho, una expresión de las necesidades de la

¹⁰³ Charles N. Brower y Massimo Lando, “Judges ad hoc of the International Court of Justice”, *Leiden Journal of International Law*, vol. 33, núm. 2, 2020, pp. 467-493.

¹⁰⁴ Neil B. Nucup, “Infallible or Final?: Revisiting the Legitimacy of the International Court of Justice as the ‘Invisible’ International Supreme Court”, *The Law & Practice of International Courts and Tribunals*, vol. 18, núm. 2, 2019, p. 147.

¹⁰⁵ Véase Andreas Follesdal, “Survey Article: The Legitimacy of International Courts”, *Journal of Political Philosophy*, 2020.

comunidad en continua evolución, una especie de lo que se puede llamar autocontrol judicial¹⁰⁶ y permite a la Corte aislarse de temas sensibles que, ligados a la seguridad nacional, por ejemplo, son susceptibles de activar reacciones violentas.

9. Privilegiar el *ius necessarium* mediante normas imperativas que protegen al ser humano antes que a cualquiera otra entidad ofrece la oportunidad para un uso más sistemático de las normas, sobre todo en protección de los derechos humanos. Los derechos de la persona humana y la búsqueda del bienestar del individuo y de los pueblos trascienden a los Estados y a sus gobiernos. El *ius necessarium* es lentamente reemplazado por el *ius dispositivum*; de acuerdo con Farinella, la exclusiva voluntad de los Estados abre paso a normas imperativas que protegen a la persona y son creadas con algún grado de participación de ciertos actores del sistema internacional.¹⁰⁷
10. Finalmente, la experiencia jurisprudencial de la CIJ se presenta como un vehículo de integración judicial y manifiesta un paso determinante para el diálogo entre los sistemas judiciales con más aplicación en el mundo: desde el *civil law* al *common law* anglosajón, del derecho socialista al sistema jurídico islámico o a los sistemas mixtos como los nórdicos. La CIJ se enfrenta con el libre albedrío de los Estados que pueden no aceptar ser sometidos a su jurisdicción y este tema amerita lanzar una señal concreta, empezando con la actualización de su estatuto.

Referencias

Baetens, Freya y Bodeau-Livinec, Pierre, “Face à Face”, *The Law & Practice of International Courts and Tribunals*, vol. 18, núm. 3, 2020, pp. 267-278.

¹⁰⁶ Manuel Casas, “Functional Justiciability and the Existence of a Dispute: A Means of Jurisdictional Avoidance?”, *Journal of International Dispute Settlement*, vol. 10, núm. 4, 2019, pp. 599-621.

¹⁰⁷ Favio Farinella, “Reinterpretación de las fuentes del derecho internacional desde una perspectiva de derechos humanos”, *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata*, núm. 48, 2018, p. 427.

- Bennouna, Mohamed, “Experts before the International Court of Justice: What for?”, *Journal of International Dispute Settlement*, vol. 9, núm. 3, 2018, pp. 345-351.
- Bianchi, Andrea, “Choice and (the Awareness of) its Consequences: The ICJ’s ‘Structural Bias’ Strikes Again in the Marshall Islands Case”, *AJIL Unbound*, núm. 111, 2017, pp. 81-87.
- Brower, Charles N. y Lando, Massimo, “Judges ad hoc of the International Court of Justice”, *Leiden Journal of International Law*, vol. 33, núm. 2, 2020, pp. 467-493.
- Casas, Manuel, Functional Justiciability and the Existence of a Dispute: A Means of Jurisdictional Avoidance?, *Journal of International Dispute Settlement*, vol. 10, núm. 4, 2019, pp. 599-621.
- Cattafi, Carmelo, *La ciudadanía perfecta: una aproximación hermenéutica desde el derecho internacional*, México, Porrúa, 2019.
- , *Derecho Internacional Público. Volumen 2*, México, Digital Tecnológico, 2016.
- CIJ, “Advisory proceedings”. Disponible en [<https://www.icj-cij.org/en/advisory-proceedings>] (consulta: 10 de octubre de 2020).
- , “Contentious Cases”. Disponible en [<https://www.icj-cij.org/en/contentious-cases>] (consulta: 5 de octubre de 2020).
- , “Current Members”. Disponible en [<https://www.icj-cij.org/en/current-members>] (consulta: 20 de septiembre de 2020).
- , “Estatuto de la CIJ”. Disponible en [<https://www.icj-cij.org/en/statute>] (consulta: 5 de septiembre de 2020).
- Cohen, Harlan G., “Multilateralism’s Life Cycle”, *The American Journal of International Law*, núm. 112, 2018, pp. 47-66.
- Dimetto, Marco, “Interpretative Disputes with Regard to Provisional Measures at the ICJ: Is There a Normative Gap?”, *The Law & Practice of International Courts and Tribunals*, vol. 19, núm. 1, 2020, pp. 28-48.
- Dupuy, Pierre, “2000–2020: Twenty years later, where are we in terms of the unity of international law?”, *Cambridge International Law Journal*, núm. 91, 2020, pp. 6-23.
- Farinella, Favio, “Reinterpretación de las fuentes del derecho internacional desde una perspectiva de derechos humanos”, *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de la Plata*, 2018, núm. 48. Disponible en [<https://revistas.unlp.edu.ar/RevistaAnalesJursoc/article/view/4972>] (consulta: 5 de septiembre de 2020).

- Follesdal, Andreas, “Survey Article: The Legitimacy of International Courts”, *Journal of Political Philosophy*, 2020.
- Fouchard, Felix, “Allowing ‘leeway to expediency, without abandoning principle’? the International Court of Justice’s use of avoidance techniques”, *Leiden Journal of International Law*, vol. 33, núm. 3, 2020, pp. 767-787.
- Garciandia, Rosana, “State responsibility and positive obligations in the European Court of Human Rights: The contribution of the ICJ in advancing towards more judicial integration”, *Leiden Journal of International Law*, vol. 33, núm. 1, 2020, pp. 177-187.
- Garrod, Matthew, “The Emergence of ‘Universal Jurisdiction’ in Response to Somali Piracy: An Empirically Informed Critique of International Law’s ‘Paradigmatic’ Universal Jurisdiction Crime”, *Chinese Journal of International Law*, vol. 18, núm. 3, 2019, pp. 551-643.
- Gaubatz, Kurt T. y MacArthur, Matthew, “How International Is International Law”, *Michigan Journal of International Law*, núm. 22, 2000.
- Gray, Christine, “The 2017 judicial activity of the international court of justice”, *The American Journal of International Law*, vol. 112, núm. 2, 2018, pp. 254-273.
- Grossman, Nienke, “Solomonic Judgments and the Legitimacy of the International Court of Justice”, en Nienke Grossman *et al.*, *Legitimacy and International Courts*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018, pp. 43-61.
- Higgins, Rosalyn, *Themes and theories: selected essays, speeches, and writings in international law*, Nueva York, Oxford University Press, 2009.
- Kattan, Victor, “Jadhav Case (India v. Pakistan)”, *American Journal of International Law*, vol. 114, núm. 2, 2020, pp. 281-287.
- Krivenko, Ekaterina Y., “Women and the international court of justice”, *Research handbook on feminist engagement with international law*, 2019, pp. 196-212.
- Lauterpacht, Hersch, *The Function of Law in the International Community*, Oxford, Clarendon Press, 1933.
- Mieja-Lemos, Diego, “The principle of res judicata, determination by ‘necessary implication,’ and the settlement of maritime delimitation disputes by the international court of justice”, *Journal of Territorial and Maritime Studies*, vol. 5, núm. 2, 2018, pp. 46-74.
- Nucup, Neil, B., “Infallible or Final?: Revisiting the Legitimacy of the International Court of Justice as the ‘Invisible’ International Supreme Court”, *The Law & Practice of International Courts and Tribunals*, vol. 18, núm. 2, 2019, pp. 145-162.

- ONU, “Carta de las Naciones Unidas”. Disponible en [<https://www.un.org/es/charter-united-nations/index.html>] (consulta: 20 de septiembre de 2020).
- , “Los magistrados especiales o ad hoc”. Disponible en [<https://www.un.org/es/icj/judges.shtml>] (consulta: 23 de septiembre de 2020).
- Oraison, André, “Reflexions sur l’institution du juge ad hoc siegeant au tribunal du palais de la paix en seance pleniere ou en chambre ad hoc”, *Revue Belgique De Droit International*, núm. 31, Bruselas, Bruylant, 1998, pp. 273-299.
- Özdan, Selman, “State immunity or State impunity in cases of violations of human rights recognised as jus cogens norms”, *The International Journal of Human Rights*, vol. 23, núm. 9, 2019.
- Park, Leo, “The international court and rule-making: Finding effectiveness”, *University of Pennsylvania Journal of International Law*, vol. 39, núm. 4, 2018, pp. 1065-1097.
- Polonskaya, Ksenia, “Selecting candidates to the bench of the World Court: (Inevitable) politicization and its consequences”, *Leiden Journal of International Law*, vol. 33, núm. 2, 2020, pp. 409-428.
- Prott, Lyndel V., “The future of the international court of justice”, *The year book of world affairs, 1979*, 2019, pp. 284-303.
- Raz, Joseph, *The Morality of Freedom*, Oxford, Clarendon Press, 1986.
- Robayo Galvis, Wilfredo, “La equidad como elemento fundamental de los procesos de delimitación marítima en la jurisprudencia de la CIJ”, *Revista Derecho del Estado*, núm. 38, 2017, pp. 199-221.
- Roberts, Anthea, *Is international law international?*, Nueva York, Oxford University Press, 2017, pp. 1-406.
- Tate, C. Neal, “Why the expansion of judicial power?”, *The Global Expansion of Judicial Power*, núm. 27, 1995, pp. 28-33.
- Wood, Michael, “Customary International Law and the General Principles of Law Recognized by Civilized Nations”, *International Community Law Review*, vol. 21, núms. 3-4, 2019, pp. 307-324.
- Yuval, Shany, “Assessing the effectiveness of international courts: a goal-based approach”, *American Journal of International Law*, núm. 106, 2012, pp. 225-270.

La ONU ante los
desafíos
globales

Los retos de la ONU para alcanzar la gobernanza en materia de protección a desplazados forzados a 75 años de su fundación

*Tomás Milton Muñoz Bravo**

Al iniciar la década de 1950 el desplazamiento forzado en Europa aún era constante, lo que obligó a los miembros de la naciente Organización de las Naciones Unidas (ONU) a diseñar instrumentos para atender a quienes se vieron obligados a dejar sus lugares de origen debido a la Segunda Guerra Mundial.

Con los años, los conflictos bélicos y la persecución padecida por millones de personas en otras partes del mundo sirvieron como catalizadores para extender la protección a los desplazados forzados por parte de la ONU y se constituyera un andamiaje dedicado a refugiados y solicitantes de asilo; empero, a 75 años de la fundación del organismo, aún se lucha por alcanzar una gobernanza en la materia en un escenario en el que han aumentado los conflictos, las personas sujetas a persecuciones y los liderazgos políticos xenófobos.

El presente trabajo tiene como objetivos principales revisar los conceptos relacionados con el desplazamiento forzado, mostrar la fotografía actual de los desplazados, analizar los procesos emprendidos por la ONU para alcanzar la gobernanza en la materia y examinar los principales obstáculos que se afrontan en este momento para atender a casi 80 millones de personas que han abandonado sus hogares debido a persecuciones de diferente índole.

* Profesor-investigador de tiempo completo adscrito al Centro de Relaciones Internacionales (CRI), Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPYS) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Líneas de investigación: políticas de migraciones internacionales, procesos migratorios en América del Norte y Centroamérica, África, Sudamérica y Europa. Dirección electrónica: tomasmilton@politicas.unam.mx

Además de las guerras convencionales entre Estados y los conflictos sociales y políticos, las condiciones económicas precarias, los desastres naturales, el cambio climático, la sobreexplotación de los recursos naturales, el crimen organizado y las acciones de grupos extremistas armados son factores que desde inicios del siglo XXI han provocado desplazamientos forzados de millones de personas tanto de forma interna como internacional.

Mujeres, hombres e infantes enfrentan en diferentes partes del mundo condiciones extremas que los obligan a salir de sus lugares de origen, pero no todos cuentan con la protección de convenciones, pactos o acuerdos internacionales, por lo que la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) trabajan, en conjunto con organizaciones no gubernamentales e integrantes de la sociedad civil organizada, para atender las diferentes aristas que genera el desplazamiento forzado, especialmente ante un contexto en el que la reaparición o fortalecimiento de los ultranacionalismos y la xenofobia complican más su atención.

Debido a lo anterior es necesario revisar cómo se ha constituido dentro de la ONU, a 75 años de su fundación, el proyecto de gobernanza para atender a desplazados forzados, refugiados, asilados y apátridas, y analizar cuáles son los principales retos que se afrontan para garantizar los derechos de millones de personas que han huido de sus lugares de origen.

Como hipótesis se plantea que desde el surgimiento de la ONU se han dado pasos significativos en la construcción de dicha gobernanza con la firma y entrada en vigor de acuerdos, convenciones y demás instrumentos internacionales *ad hoc*, que la labor de agencias especializadas ha sido valiosa y que la firma de los pactos mundiales sobre migración y refugio en 2018 han dado un nuevo impulso; no obstante, aún son múltiples los retos que se deben superar para hacer efectiva la protección de los derechos humanos de los desplazados forzados, entre éstos, la falta de compromiso de algunos Estados para cumplir de forma cabal con los compromisos internacionales, la carencia de recursos monetarios y humanos para atender a quienes huyen para salvar sus vidas y la retórica contra los extranjeros, los otros, de movimientos ultranacionalistas y xenófobos con influencia en gobiernos nacionales.

Precisiones conceptuales sobre desplazados forzados, refugiados, asilados y apátridas

Las migraciones en el interior de un Estado o las que cruzan fronteras internacionales son regularmente producto de una combinación de factores económicos, políticos, sociales e históricos. Entre los elementos que más detonan las emigraciones masivas se encuentran la pobreza, el desempleo, los diferenciales salariales entre entidades o países, bajos niveles de vida en general, un sistema capitalista que promueve la movilidad de personal calificado y no calificado, la complementariedad de mercados laborales, así como desastres naturales, la falta de libertades políticas, la represión y la violencia.¹

La migración internacional es el “movimiento de personas que dejan su país de origen o en que tienen residencia habitual, para establecerse temporal o permanentemente en otro país distinto al suyo. Estas personas para ello han debido atravesar una frontera. Si no es el caso, serían migrantes internos”.² Quedan fuera de la definición las personas que viajan por negocios, turismo o estudios, ya que son desplazamientos transitorios que no implican la reorganización de las vidas en los lugares de destino de quienes los realizan, y es necesario añadir que en la actualidad los patrones migratorios incluyen, además de la emigración, la inmigración, el tránsito y el retorno.

Aunque existen diferencias entre autores,³ las migraciones se pueden dividir en tres grandes tipologías: las espontáneas, las dirigidas y las forzadas.⁴ En

¹ Existen diferentes teorías que explican las causas de las migraciones y van desde los enfoques economicistas hasta los sociológicos y sistémicos. Algunos parten del análisis de decisiones individuales y otros de colectivas. Para fines prácticos, en el presente escrito se recurre a la teoría “*Push and Pull*” para explicar a grandes rasgos los motivos que llevan a los desplazados forzados a salir de sus lugares de origen y establecerse en otros lugares de destino. Véase Amparo Micolta León, “Teorías y conceptos asociados al estudio de las migraciones internacionales”, *Trabajo Social*, núm. 7, 2005, pp. 68.

² OIM, *Glosario sobre migración*, Ginebra, OIM, 2006, p. 40.

³ Los estudios sobre migración se habían centrado sobre todo en análisis económicos para abordar las causas de la movilidad humana, mientras que los desplazamientos producidos por conflictos armados, violencia, persecución y represión no habían recibido la misma atención. Cfr. Ricardo Bonilla, “El desplazamiento forzado en Colombia”, *Observatorio de Coyuntura Económica*, núm. 12, 2004, p. 1.

⁴ Cristina Blanco, *Las migraciones contemporáneas*, Madrid, Alianza Editorial, 2000, p. 33.

las primeras, el migrante decide salir de su país de origen por voluntad propia, sin que medie algún tipo de presión gubernamental o coerción de otro tipo, y tomaría la decisión por conveniencia. En las dirigidas, el migrante mantiene la voluntad de salir de su lugar de origen, pero es auxiliado por instituciones o agencias, como ocurre con los programas de trabajadores temporales. Las forzadas, a su vez, son causadas por catástrofes naturales y por elementos políticos y sociales, como intolerancia nacionalista, las guerras y conflictos bélicos, violencia e inseguridad y las persecuciones por motivaciones raciales, étnicas, ideológicas, religiosas y de preferencia sexual.

La propia Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que desde 2016 forma parte del sistema de la ONU, reconoce como desplazados forzados a las personas obligadas a dejar sus casas y lugares de residencia habitual dentro de un país o más allá de las fronteras internacionales como resultado de “conflictos armados, situaciones de violencia generalizada, violación a los derechos humanos o desastres naturales o provocados por los humanos”.⁵

Debido a lo anterior, migración forzada y desplazamiento forzado son términos que “se usan de forma indistinta para hacer referencia a los movimientos que realizan las personas de forma involuntaria”,⁶ como consecuencia o respuesta ante ciertas actuaciones humanas en materia política y social, y debido a desastres naturales o provocados por la mano del hombre.

Sin embargo, sólo se cuenta con mecanismos de protección en el derecho público internacional para aquellos que han sido desplazados por situaciones políticas y sociales, siempre y cuando obtengan las categorías de refugiado o de asilado, mientras que los migrantes económicos y las personas que dejan sus hogares por desastres medioambientales, nucleares, químicos, hambrunas o proyectos industriales carecen de las mismas protecciones y pueden ser sujetos a deportaciones si realizan su entrada de forma irregular a un país ajeno.

Al respecto, un refugiado, según la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada en 1951, es la persona que:

⁵ OIM, *International Migration Law. Glossary on migration*, Ginebra, OIM, 2019, p. 53.

⁶ Carmen Egea Jiménez y Javier Iván Soledad Suescún, “Migraciones y conflictos. El desplazamiento interno en Colombia”, *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 47, mayo-agosto 2008, p. 210.

Debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.⁷

Para otorgar la figura de refugiado se considera que la persona sujeta a persecución carece de protección de su propio Estado, se encuentra fuera de las fronteras del Estado de origen y existen amenazas contra su vida e integridad física.

Con la aprobación del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, en 1967, se extendió la aplicación de la Convención a todos los países miembros de la ONU, sin limitación geográfica,⁸ y el concepto fue retomado en otras convenciones y declaraciones regionales para ampliar su rango de protección.

Por ejemplo, la desaparecida Organización para la Unidad Africana (OUA) —ahora conocida como Unión Africana (UA)—, celebró una convención en 1969 en la que amplió la definición de 1951 y se consideró como refugiado a todo individuo que “debido a agresiones externas, ocupación, dominación extranjera u otros eventos que alteren gravemente el orden público en una parte o en la totalidad del territorio del país de su origen o nacionalidad”,⁹ tuviera que huir del lugar donde residiera de forma habitual.

De igual forma, y tras la realización en 1984 de un coloquio en Colombia sobre protección de refugiados en América Central, México y Panamá, se

⁷ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, artículo 2. Disponible en [<https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>] (consulta: 23 de noviembre de 2020).

⁸ La Convención contemplaba la protección a refugiados en Europa a las personas que hubieran sufrido de persecución antes del 1 de enero de 1951. El Protocolo permitió extender en 1967 la protección a los refugiados sin límites geográficos o temporales. Véase Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, artículo 1. Disponible en [<https://www.acnur.org/5b076dcd4.pdf>] (consulta: 23 de noviembre de 2020).

⁹ Convención de la OUA por la que se Regulan los Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en África, artículo 1. Disponible en [<https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=50ac934b2>] (consulta: 27 de noviembre de 2020).

hicieron nuevas aportaciones al concepto de *refugiado* que fueron plasmados en la denominada Declaración de Cartagena.¹⁰ En ésta se indica que también se deben considerar como refugiados “a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.¹¹

Cada Estado tiene la obligación de internalizar en sus leyes locales los elementos marcados en la Convención y en el Protocolo sobre refugiados y si forman parte de alguna organización regional pueden ampliar la protección de existir convenciones o declaraciones como las antes mencionadas.

El asilo, por su parte, se refiere a la práctica mediante la cual un Estado “garantiza la protección, el amparo y la asistencia de aquellas personas que han huido de su país de origen por diversas razones, generalmente relacionadas con la violación de uno o de varios de sus derechos fundamentales”,¹² aunque en la práctica funciona como el auxilio otorgado por los Estados a personas cuya vida se encuentra en riesgo al ser perseguidos por cuestiones principalmente políticas.

El jurista mexicano Antonio Gómez-Robledo Verduzco entendía el asilo como “la protección que encuentra una persona objeto de persecuciones por parte de las autoridades de un Estado”, y señalaba que los beneficiarios eran individuos que requerían protección y refugio por huir de la justicia local.¹³

El asilo se divide en dos rubros: el diplomático o extraterritorial y el territorial. El primero se da cuando los Estados otorgan protección fuera de sus fronteras o de su territorio, en lugares que gozan de inmunidad, a personas

¹⁰ Hasta 2017, 15 Estados del continente americano habían incorporado a sus legislaciones nacionales el concepto de refugiado de acuerdo con la Declaración de Cartagena.

¹¹ Declaración de Cartagena sobre Refugiados, conclusión 3. Disponible en [<https://www.acnur.org/5b076ef14.pdf>] (consulta: 23 de noviembre de 2020).

¹² ACNUR, “Asilo, definición y características básicas”, ACNUR, 2016. Disponible en [<https://acnur.org/blog/asilo-definicion-caracteristicas-basicas/>] (consulta 24 de noviembre de 2020).

¹³ Antonio Gómez-Robledo Verduzco, “El derecho de asilo en el sistema jurídico internacional”, *Temas selectos de derecho internacional*, México, IJ-UNAM, 2012, p. 616.

que solicitan ayuda ante la persecución de la que son objeto por parte de autoridades.

El asilo diplomático puede ser acordado en la sede de la misión diplomática o en la residencia privada del Jefe de misión, en naves o en aeronaves de combate, pero no en la sede de las organizaciones internacionales, ni de las oficinas consulares. Todo Estado tiene derecho a conceder asilo, pero no está obligado a otorgarlo ni a declarar por qué lo niega.¹⁴

El asilo territorial, en tanto, es la protección garantizada y otorgada por un Estado “a un extranjero en su territorio, contra el ejercicio de la jurisdicción del Estado de origen, que conlleva el ejercicio de determinados derechos reconocidos internacionalmente”.¹⁵

Los antecedentes del asilo se pueden rastrear desde los pueblos nómadas de la antigüedad y en la época medieval con el otorgamiento de protección a personas que eran perseguidas por delitos comunes o por motivos políticos y escapaban de la “ira de los gobernantes en turno, para lo cual se les daba refugio en iglesias, monasterios y casas de culto”.¹⁶

En épocas más recientes, la figura aparece en diferentes instrumentos como la Declaración de los Derechos Humanos, de 1948; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948); Convención de Ginebra (1951); Convención de Asilo Territorial de la Organización de Estados Americanos (1954); Convención Americana de Derechos Humanos (1969); Carta Africana sobre Derechos Humanos (1981) y Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2007).

El otorgamiento del asilo depende de las leyes locales de cada Estado, y en algunos países se considera la solicitud de asilo de una persona como la antesala para convertirse en refugiado. Y si bien es cierto que para otorgar el asilo se consideran como criterios, al igual que en el refugio, las persecuciones por motivos de raza, religión, nacionalidad y pertenencia a un determinado grupo social, se aplica sobre todo por cuestiones políticas.

Los refugiados, solicitantes de asilo o asilados son colectividades que han padecido desplazamiento forzado y un último grupo vulnerable que también

¹⁴ OIM, *Glosario sobre migración...*, *op. cit.*, p. 8.

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ ACNUR, “Asilo, definición y características básicas”, *op. cit.*

es sujeto a violaciones a sus derechos humanos cuando se ve obligado a abandonar sus lugares de origen es el constituido por los apátridas.

Los apátridas son personas que no son consideradas nacionales por ningún Estado, conforme a su legislación¹⁷ y, debido a ello, por ejemplo, se les niega la protección diplomática, la condición de residentes legales y habituales en el Estado de residencia temporal y el derecho al retorno en el caso de que viajen.

La *apatridia* significa negar el derecho a la nacionalidad y a contar con una identidad frente al Estado y la comunidad internacional. Los individuos en dicha condición pueden ser sujetos a persecuciones en países que los consideran indeseados, como es el caso de los rohingya, grupo étnico musulmán afincado en Myanmar, que desde 2017 ha sido objeto de ataques por parte de autoridades birmanas. Buena parte de los integrantes de esta comunidad se ha refugiado en Bangladesh, sin ser reconocidos como nacionales de Myanmar.

La condición de apatridia ha sido abordada desde la ONU y se cuenta con la adopción en 1954 de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, que entró en vigor en 1960 y en la que se prohíben formas de discriminación en contra de las personas que se encuentren en dicha situación; también se fijaron una serie de artículos para garantizar derechos laborales, de propiedad, de asociación, de acceso a la justicia, salud, vivienda y educación, de libertad de circulación y de acceso a documentos de identidad.¹⁸

A pesar de los acuerdos, convenciones, cartas y declaraciones internacionales, y de la creación de agencias especializadas como la OIM y ACNUR, el número de personas sujetas a desplazamiento forzado se ha incrementado en los últimos años, en niveles sólo comparables con los observados en la Segunda Guerra Mundial, situación que a continuación se detalla.

¹⁷ OIM, *International Migration Law...*, *op. cit.*, p. 204.

¹⁸ Convención sobre el Estatuto de los Apátridas. Disponible en [<https://www.acnur.org/5b43cea54.pdf>] (consulta: 25 de noviembre de 2020).

Radiografía de los desplazados forzados en el mundo

Durante las dos primeras décadas del siglo XXI las guerras se han multiplicado en África y en Oriente Medio, también existen conflagraciones en Europa y en Asia Central; sin embargo, la mayoría de los enfrentamientos armados actuales:

Se libran entre agentes no estatales, como milicias políticas, grupos terroristas internacionales y grupos delictivos. Las tensiones regionales sin resolver, el desmoronamiento del Estado de derecho, la ausencia de instituciones estatales o su usurpación, los beneficios económicos ilícitos y la escasez de recursos agravada por el cambio climático se han convertido en importantes causas de conflicto.¹⁹

Tan sólo en 2016, la cantidad de países que se vieron afectados por guerras y conflictos violentos alcanzó el nivel más alto en casi 30 años,²⁰ y en este momento de la historia de la humanidad se observa una combinación que multiplica los desplazamientos forzados y está constituida por guerras convencionales, conflictos armados no estatales, delincuencia organizada y la violencia urbana y doméstica.

En 2017, por ejemplo, se contabilizaron en el mundo 500 mil muertes por homicidios, mientras que los 25 conflictos armados activos dejaron 89 mil personas asesinadas y otras 19 mil fallecieron en atentados terroristas en el mismo año.²¹ Todas estas expresiones de violencia han repercutido de manera directa en el incremento del número de desplazados forzados en el mundo.

De los 25 conflictos convencionales vigentes,²² los que más desplazamientos forzados internos e internacionales han provocado son los acontecidos en Yemen, Irak, Siria, Sudán del Sur, Somalia y Afganistán, tanto por la violencia directa ejercida, como por efectos secundarios, entre éstos escasez

¹⁹ ONU, “Una nueva era de conflictos y de violencia”, ONU, 2020. Disponible en [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/1918255s.evolving_forms.004.pdf] (consulta 25 de noviembre de 2020).

²⁰ Banco Mundial, *Pathways for peace. Inclusive approaches to preventing violent conflict*, Washington, Banco Mundial, 2018, p. iii.

²¹ ONU, “Una nueva era de conflictos...”, *op. cit.*

²² Por conflictos convencionales se entienden las guerras civiles y las guerras entre Estados.

de alimentos, hambrunas, falta de oportunidades de desarrollo, etcétera, según las condiciones y particularidades que afronta cada país.²³

Además, hay que sumar los conflictos políticos generadores de inestabilidad social y económica —como en los casos de Venezuela, Nicaragua y Honduras—; las limpiezas étnicas —el caso de los rohingyas es un ejemplo en ese sentido—; la violencia ejercida por grupos del crimen organizado en contra de la población civil (Centroamérica es epicentro de ello); la lucha contra cárteles de la droga —como la observada en México— y el extremismo violento, del que países occidentales han sido objeto, pero cuyas víctimas son más cuantiosas en las regiones de Medio Oriente, África del Norte y África Subsahariana.²⁴

La suma de estos factores da como resultado que en la actualidad el mundo enfrente la mayor cantidad de desplazados forzados desde la Segunda Guerra Mundial. Tan sólo de 2010 a 2019 se dio un incremento de 51% en el número de desplazados, al pasar de 41.1 millones a 79.5 millones de personas que dejaron sus hogares debido a conflictos armados de diferente índole, persecuciones, violaciones a los derechos humanos, violencia generalizada o eventos que alteraron de forma grave el orden público (Figura 1).

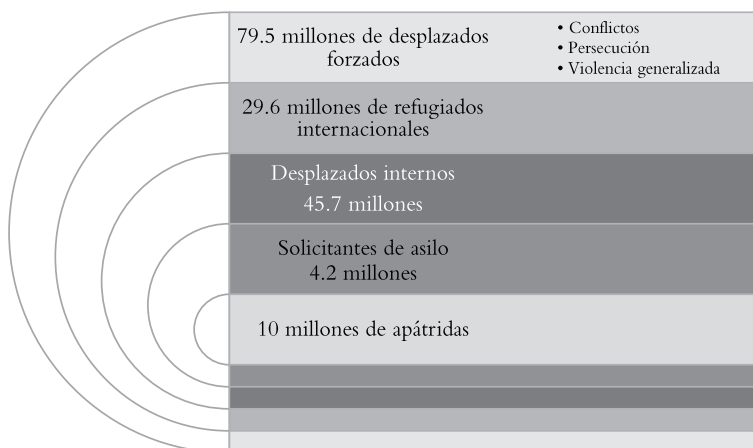
De los casi 80 millones de desplazados forzosos contabilizados hasta 2019, 26 millones habían sido reconocidos como refugiados internacionales, de los cuales 20.4 millones eran protegidos por ACNUR y 5.6 millones estaban registrados bajo el resguardo de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo (UNRWA, por sus siglas en inglés). Otros 45.7 millones eran desplazados internos y 4.2 millones eran solicitantes de asilo. Además, 10 millones de personas se encontraban en condición de apatridia.

Del total de desplazados forzados, 40% eran personas menores de 18 años (entre 30 y 34 millones), 85% fueron acogidos por países en desarrollo, que no cuentan con las mejores condiciones para ello, se presentaron dos millones de nuevas solicitudes de asilo, y cinco millones 600 mil personas regresaron a sus países o zonas de origen (cinco millones 300 mil desplazados internos y 317 mil 200 refugiados).

²³ ACNUR, “Países en guerra actualmente en 2020”, ACNUR, 2020. Disponible en [https://eacnur.org/blog/paises-en-guerra-actualmente-tc_alt45664n_o_pstn_o_pst/] (consulta: 25 de noviembre de 2020).

²⁴ ONU, “Una nueva era de conflictos...”, *op. cit.*

FIGURA 1. Desplazados forzados en el mundo y apátridas, hasta 2019



Fuente: Elaboración propia con base en ACNUR, *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2019*, Nueva York, ACNUR, 2020, p. 2.

Es importante señalar que, sólo en 2019, unos 11 millones de seres humanos se convirtieron en nuevos desplazados, de los cuales 2.4 millones buscaron protección fuera de su país y 8.6 millones se movieron dentro de las fronteras de sus propios países. Además, del total de desplazados forzados internacionales, 68% provenía de seis naciones y Alemania y Estados Unidos son los únicos Estados desarrollados que aparecieron entre los países que más refugiados albergaron.

El Cuadro 1 muestra sólo el origen de los desplazados forzados que han cruzado fronteras internacionales, ya que, por citar un caso, en Siria hay seis millones de desplazados internos que con los sumados a los internacionales alcanza la cifra de 13 millones 200 mil personas desplazadas.

Además de la crisis política, económica y social que se vive en Siria desde 2011, otros sucesos que en los últimos años han aumentado el número de desplazados forzados en el mundo son los problemas generados tras la independencia de Sudán del Sur, la salida masiva de venezolanos hacia países de América Latina y el Caribe, los conflictos armados y las sequías en la región del Sahel, en África, luchas intestinas en República Centroafricana, Etiopía, Libia, Somalia y República Democrática del Congo, nuevos enfrentamientos en Afganistán e Irak, la crisis humanitaria en Yemen, el conflicto de Ucrania

CUADRO 1. Principales países de origen de desplazados forzados internacionales hasta 2019

<i>País</i>	<i>Número de refugiados</i>	<i>Número de solicitantes de asilo</i>	<i>Desplazados, sin estatus claro*</i>	<i>Total</i>
Siria	6,600,000	100,000	—	6.7 millones
Palestina	5,600,000	—	—	5.6 millones
Venezuela	93,300	794,500	3.6 millones	4.5 millones
Afganistán	2,700,000	300,000	—	3 millones
Sudán del Sur	2,200,000	—	—	2.2 millones
Myanmar	1,100,000	100,000	—	1.2 millones
Somalia	900,000	100,000	—	1 millón
Rep. Democrática del Congo	800,000	200,000	—	1 millón
Sudán	700,000	100,000	—	800,000
Irak	300,000	300,000	—	—
República Centroafricana	600,000	—	—	600,000

* Se les considera refugiados de facto, porque no han sido reconocidos por los Estados receptores de acuerdo con la definición establecida en la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 y del Protocolo respectivo de 1967.

Fuente: Elaboración propia con base en ACNUR, *Tendencias globales...*, op. cit., p. 8.

con Rusia, la llegada de refugiados y migrantes africanos a Europa por mar, y la persecución de los rohingya en Myanmar que los ha obligado a refugiarse en Bangladesh.²⁵

En cuanto a los países receptores de estos desplazados forzados, se debe destacar que los afectados por persecuciones de diferente índole optan primero por buscar refugio en países vecinos (73%) y sólo una minoría se instala en países desarrollados debido a la cercanía, pero también ante la aplicación de políticas cada vez más restrictivas en los Estados industrializados que se niegan a tener un papel más preponderante en la protección de refugiados y asilados, como la Unión Europea y Estados Unidos.

El bloque regional europeo optó por firmar un acuerdo desde 2016 para que Turquía se convirtiera en tercer país seguro y pudiera retener en su territorio a refugiados sirios, mientras que Estados Unidos, bajo la administración

²⁵ ACNUR, *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2019*, Nueva York, ACNUR, 2020, p. 6.

de Donald Trump (enero de 2017-enero de 2021), redujo en su último año de gobierno a 30 mil la aceptación de refugiados en su territorio,²⁶ y obligó a México, Guatemala, El Salvador y Honduras a convertirse, de facto, en el caso del primer Estado, y por medio de acuerdos, en lo que respecta a los centroamericanos, en terceros países seguros para recibir solicitantes de refugio y asilo.

Respecto al asilo, en el mundo se presentaron dos millones de nuevas solicitudes²⁷ para obtener ese tipo de protección en 2019, y a pesar de las políticas restrictivas, Estados Unidos fue el país que recibió más peticiones, unas 301,000; seguido de Perú con 259,000 (casi en su totalidad de personas venezolanas); 142,500 Alemania; 123,900 Francia y 118,300 España (Cuadro 2).²⁸

El panorama del desplazamiento forzado en los siguientes años se ve complicado y la proporción de la población mundial que se ha visto obligada a huir de sus lugares de origen por diversos motivos sigue en aumento.

CUADRO 2. Principales países receptores de desplazados forzados internacionales, hasta 2019

<i>País</i>	<i>Número de refugiados</i>	<i>Número de solicitantes de asilo</i>	<i>Desplazados, sin estatus claro</i>	<i>Total</i>
Turquía	3,600,000	300,000	—	3.9 millones
Colombia	—	—	1,800,000	1.8 millones
Alemania	1,100,000	300,000	—	1.4 millones
Pakistán	1,400,000	—	—	1.4 millones
Uganda	1,400,000	—	—	1.4 millones
Estados Unidos	300,000	800,000	—	1.1 millones
Sudán	1,100,000	—	—	1.1 millones
Irán	1,000,000	—	—	1 millón
Líbano	900,000	—	—	900,000
Perú	—	500,000	400,000	900,000

* La raya que aparece en las casillas significa que dichos países también registran solicitudes de asilo, pero las cifras son marginales.

Fuente: Elaboración propia con base en ACNUR, *Tendencias globales...*, *op. cit.*, p. 9.

²⁶ Para entender mejor la cifra, durante el año fiscal de 2016 el gobierno de Barak Obama permitió el reasentamiento en territorio estadounidense de casi 85 mil refugiados y aprobó 110 mil lugares para el año fiscal de 2017.

²⁷ Es importante señalar que estos números se refieren a solicitudes, no a las cifras de asilados aceptados.

²⁸ *Ibid.*, p. 2.

En 2005, una de cada 174 personas en el mundo había sido desplazada por la fuerza y en 2010 la cifra fue de un ser humano por cada 159. Para 2019 se estimó que había una persona desplazada por cada 97, lo que significa que 1% de la población mundial afronta persecución y la salida obligada de sus comunidades.²⁹

La ONU y la construcción de la gobernanza para proteger a desplazados, refugiados, asilados y apátridas

Desde inicios del siglo xx existía la preocupación de atender a desplazados forzosos y en 1921 la entonces Sociedad de Naciones aprobó la creación de la figura del Alto Comisionado para atender a rusos, griegos, armenios y turcos que huían debido a diversos conflictos. De manera posterior, la Segunda Guerra Mundial, que dejó a más de 50 millones de personas desplazadas, impulsó la creación de nuevas organizaciones, entre éstas la Administración de Socorro y Reconstrucción de las Naciones Unidas, vigente entre 1943 y 1947; la Organización Internacional para los Refugiados (oir), en operaciones hasta 1952; y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que inició sus labores en 1951.³⁰

Al igual que sus antecesoras, el ACNUR se dedicó en exclusiva a atender a los desplazados en Europa y su trabajo se amparaba en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, aprobada en 1951 y en vigor a partir de 1954; sin embargo, los continuos conflictos en otras partes del mundo obligaron a los integrantes de la ONU a avalar el Protocolo sobre el Estatuto de Refugiados en 1967 para que la protección de los desplazados forzosos se extendiera a los demás continentes, así como el trabajo y presencia de la nueva oficina especializada.

En cuanto al asilo y la apatridia, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la ONU en 1948, incluyó en sus artículos 14 y 15 referencias específicas que deberían ser aplicadas por los Estados miembros. El artículo 14 señala que “en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”. Mientras que el 15 subraya que “toda persona tiene derecho a una nacionalidad” y que a “nadie

²⁹ *Ibid.*, p. 8.

³⁰ ACNUR, *Ayudando a los refugiados. El ACNUR en breve*, Nueva York, ACNUR, p. 4.

se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad” (Cuadro 3).³¹

En la Convención de Ginebra de 1951 se determinó que en el Estatuto de los Refugiados se contemplara a los solicitantes de asilo y, como se señaló de forma previa, en África, América y Europa existen declaraciones, convenciones y cartas que promueven con mayor amplitud los derechos de los asilados.

En 1954 se aprobó la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, que entró en vigor en 1960, y existe la Convención para reducir los Casos de Apatridia, de 1961. Además, otras convenciones hacen referencias a los apátridas, como la Convención de los Derechos del Niño, la Convención de los Derechos de la Mujer y la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos y Degradantes.

A pesar de la existencia de todos los mecanismos antes señalados, el gran reto de la Organización de las Naciones Unidas consiste en alcanzar una gobernanza que permita atender a esos casi 80 millones de personas y con la mayor cooperación posible, por lo que desde inicios del siglo XXI la institución se dio a la tarea de generar nuevos compromisos en materia de migración y de refugio.

La ONU desea lograr un mejoramiento de la gobernanza basada en los derechos humanos de todos los migrantes internacionales, incluidos los trabajadores migratorios, los migrantes en situación irregular, los solicitantes de asilo y los refugiados, los apátridas, las víctimas de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.

La organización remarca que la gobernanza es un “proceso en el que el marco conjunto de normas jurídicas y estructuras orgánicas regulan y determinan el actuar de los Estados en respuesta a la migración internacional, al abordar derechos y obligaciones y fomentar la cooperación internacional”,³² y que para atender las diferentes aristas que conlleva la movilidad humana internacional se requiere de la cooperación de Estados expulsores, atractores, de tránsito y de retorno de flujos migratorios, así como de organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales, y demás actores que pueden tener incidencia en el objetivo de vincular la migración con el desarrollo.

³¹ ACNUDH, *Los principales tratados internacionales de derechos humanos*, Ginebra, ACNUDH, 2014, p. 6.

³² ACNUDH, *Migración y derechos humanos. Mejoramiento de la gobernanza basada en los derechos humanos de la migración internacional*, Ginebra, ACNUDH, p. 9.

CUADRO 3. Principales declaraciones, convenciones, agencias, protocolos y tratados internacionales sobre refugio, asilo y apatridia a partir de 1948

<i>Mecanismo, institución o instrumento jurídico</i>	<i>Año de aprobación</i>	<i>Vigencia o estatus</i>
Administración de las Naciones Unidas de Socorro y Construcción	1943	1947
Organización Internacional para los Refugiados	1945	1952
Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre	1948	1969
Declaración Universal de los Derechos Humanos	1948	*Aún vigente
Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados	1950	* Aún vigente y entró en operación en 1951
Convención sobre el Estatuto de los Refugiados	1951	* Aún vigente
Convención sobre el Estatuto de los Apátridas	1954	* Aún vigente
Convención de Asilo Territorial de la Organización de Estados Americanos	1954	* Aún vigente
Convención para reducir los Casos de Apatridia	1961	* Aún vigente
Protocolo sobre Estatuto de Refugiados	1967	* Aún vigente
Convención Americana de Derechos Humanos	1969	* Aún vigente
Convención de la OUA por la que se Regulan los Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en África	1969	* Aún vigente pero por medio de la Unión Africana
Carta Africana sobre Derechos Humanos	1981	* Aún vigente
Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea	2007	*Vigente con actualizaciones
Pacto Europeo sobre Migración y Asilo	2008	*Vigente pero con actualizaciones. La última se realizó en septiembre de 2020
Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África	2009	*Vigente
Declaración de Nueva York para Refugiados y Migrantes	2016	Dio pie a la firma posterior de pactos
Cumbre de Líderes sobre los Refugiados	2016	Permitió consensuar el Pacto Mundial sobre Refugiados
Pacto Mundial sobre los Refugiados	2018	*Vigente

Fuente: Elaboración propia con base en ACNUDH, *Los principales tratados...*, op. cit., p. 16 y páginas de internet de ACNUR, OEA, UA y UE.

Esta visión permitió promover un nuevo impulso a los regímenes³³ de migración y de refugio creados paulatinamente a partir de la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, primero con la Declaración de Nueva York para Refugiados y Migrantes, y la Cumbre de Líderes sobre los Refugiados, realizados en 2016, y luego con la aprobación en 2018 de dos pactos mundiales, uno sobre migrantes y otro sobre refugiados.

De forma particular, el Pacto Mundial sobre los Refugiados pretende alcanzar cuatro grandes objetivos: aliviar las presiones sobre los países de acogida, promover la autosuficiencia de los refugiados, ampliar el acceso a las soluciones que impliquen a terceros países y favorecer en los países de origen condiciones que propicien un retorno en condiciones de seguridad y dignidad.³⁴

Sin duda, alcanzar la aprobación de los nuevos pactos mundiales ha sido un éxito por las complejas negociaciones realizadas y debido a que la mayoría de los países que conforman la ONU se sumaron al proyecto, con excepciones marcadas como las de Estados Unidos y Hungría, que se negaron a formar parte del pacto sobre refugiados y de República Dominicana, Eritrea y Libia, que se abstuvieron en la votación para aprobar el mismo mecanismo de cooperación, en el que también se trazaron hojas de ruta para atender a solicitantes de asilo y a las personas que son apátridas.

Empero, también es necesario destacar que los nuevos pactos carecen de obligatoriedad. Son compromisos de buena voluntad que deberán seguir los Estados firmantes, lo que sin duda complica el cumplimiento de los objetivos trazados, y la salida de Estados Unidos de ambos instrumentos fue un

³³ Los regímenes internacionales son definidos por Stephen Krasner como los principios, normas, reglas y procedimientos para la toma de decisiones que rigen el comportamiento de los Estados en un área de la política internacional. Robert Keohane y Joseph Nye, por su parte, sostienen que los regímenes son arreglos entre gobiernos que incluyen redes de procedimientos, normas y reglas que regularizan el comportamiento de los Estados y controlan el efecto de sus acciones. *Cfr.* Stephen Krasner, "Structural causes and regime consequences. Regimes as intervening variables", *International Organization*, vol. 36, núm. 2, primavera de 1982, p. 185, y Robert Keohane y Joseph Nye, *Power and interdependence: world politics in transition*, Boston, Little Brown, 1977, p. 19.

³⁴ Pacto Mundial sobre los Refugiados. Disponible en [https://acnur.org/5c782d124#_ga=2.152218553.1689992402.1580439017-793774505.1579745565] (consulta: 27 de noviembre de 2020).

golpe duro a las iniciativas porque es el principal país receptor de migrantes en el mundo y bajo la presidencia de Donald Trump se redujo de forma drástica la aceptación de asilados y de refugiados en territorio estadounidense.

Consideraciones finales

La ONU y sus integrantes afrontan de nueva cuenta un momento crucial en la historia de la humanidad ante el aumento de los desplazados forzados internos e internacionales y debido a que las causas que provocan la huida de millones de personas de sus hogares se han diversificado. Los instrumentos de cooperación construidos en la década de 1950 dirigidos a la atención de refugiados, asilados y apátridas se han visto rebasados ante el aumento de conflictos armados no estatales, la violencia ejercida por la delincuencia organizada transnacional y por grupos terroristas, situaciones que se suman a las guerras tradicionales y a la inestabilidad política que viven diversos países.

La adopción en 2018 del Pacto Mundial sobre los Refugiados busca atender estos nuevos desafíos con base en la cooperación de los Estados miembros de la ONU, de organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales, de las universidades, de las empresas y de otros actores que pueden colaborar en la creación de una gobernanza en el tema.

El pacto por sí solo no resolverá los problemas de raíz que causan los desplazamientos forzados, pero pretende dar respuestas puntuales para proteger a las víctimas y darles opciones para integrarse en sociedades receptoras o de reintegrarse a sus lugares de origen si las causas que dieron pie a la salida obligada terminaron.

A pesar de lo anterior y de que el pacto fue ratificado en la Asamblea General de la ONU el 17 de diciembre de 2018 por 181 de los 193 miembros del organismo, el instrumento no es vinculante y el voto en contra de Estados Unidos supuso un fuerte golpe porque fue un espaldarazo para líderes políticos que usan discursos xenófobos y que desprecian la cooperación internacional destinada a garantizar los derechos humanos de refugiados y migrantes.

Además de Estados Unidos, los discursos de odio y de rechazo en contra de los extranjeros se han multiplicado en diferentes países. Candidatos y dirigentes en funciones nutren sus narrativas con desinformación para culpar a las otredades de los males que aquejan a sus Estados. Por citar sólo algunos ejemplos están Hungría, Polonia e Italia, que han experimentado en años

recientes el ascenso al poder de candidatos que hicieron de la xenofobia y la discriminación en contra de migrantes y refugiados sus banderas.

Ante un panorama en el que grupos ultranacionalistas y xenófobos ganan terreno, la aprobación del pacto sobre refugiados es un paso importante para generar compromisos y así atender las crisis humanitarias que suponen el incremento de los desplazamientos forzados en el mundo.

Empero, también es importante subrayar que en el texto final no fue mencionada y, por ende, tampoco rechazada, una práctica cada vez más común llevada a cabo por países desarrollados, violatoria a los derechos humanos, y que consiste en nombrar como “terceros países seguros” a Estados que carecen de las condiciones adecuadas para recibir a migrantes y a refugiados.

Como se destacó de forma previa, la UE negoció con Turquía para que este país recibiera a partir de 2016 a desplazados sirios a pesar de que el gobierno turco es considerado por el propio bloque europeo como un violador sistemático de los derechos humanos. Algo similar realizó el gobierno de Trump con los países del Triángulo Norte de Centroamérica, con los que firmó acuerdos en la materia, y después obligó a México a recibir en su territorio a los solicitantes de asilo que presentaron sus casos ante autoridades estadounidenses.³⁵

Otros elementos que la ONU y los integrantes de esta sociedad internacional deberían contemplar en los siguientes años para alcanzar la gobernanza en materia de refugio tienen que ver con la prevención de los brotes xenofóbicos en las sociedades que reciben desplazados forzados; el acceso a recursos suficientes para las agencias que trabajan en la materia; la posibilidad de que el gobierno del nuevo presidente estadounidense Joe Biden se sume al pacto sobre refugiados; y generar mecanismos de protección específicos para las personas que abandonan sus hogares ante el incremento de los desastres naturales.

Respecto a los brotes xenofóbicos, como los registrados entre 2017 y 2020 en algunas ciudades de Colombia, Brasil y Perú, que recibieron a desplazados venezolanos, es fundamental tener una mayor coordinación entre las agencias especializadas de la Organización de las Naciones Unidas, sociedad civil y autoridades de los países receptores, no sólo para hacer campañas de información, también para tener un mejor manejo de los campamentos y de

³⁵ El gobierno del presidente demócrata Joe Biden dio por finalizados dichos acuerdos en 2021.

los procesos de inserción, pues se debe evitar que recaiga todo el peso económico y social en los Estados receptores.

Para lograr lo anterior y garantizar el funcionamiento de agencias como el ACNUR y la OIM, es fundamental que cuenten con recursos financieros y humanos suficientes, reto difícil de superar si se considera que se han dado retrasos constantes en el pago de cuotas a la ONU, que afectan las labores de las organizaciones. En septiembre de 2020, y en plena contingencia por la expansión del virus SARS-CoV-2, el ACNUR sólo había recibido 49% de los 9,100 millones presupuestados para todo el año, lo que imposibilitó cumplir de forma cabal todos sus compromisos de protección a desplazados forzosos.³⁶

Sobre la llegada de Biden a la Casa Blanca, se puede anticipar que, según sus compromisos de campaña, su gobierno tendrá una mayor disposición hacia el multilateralismo y revertirá algunas de las políticas de Trump que han acotado la recepción de refugiados y la aprobación de solicitudes de asilo. Esa disposición se tendría que aprovechar para lograr que Estados Unidos se incorpore, al menos, al Pacto Mundial sobre los Refugiados,³⁷ lo que le daría a dicho mecanismo un impulso sustancial.

Finalmente, es urgente establecer mecanismos y programas para atender a las víctimas del cambio climático, de los desastres naturales, de los proyectos extractivistas, de los accidentes industriales, pues no están contemplados en los pactos, convenciones y protocolos sobre refugio y asilo. Sin importar cómo se les denomine en el futuro: migrantes medioambientales o refugiados climáticos, se tienen estimaciones de que en 2050 habría 200 millones de personas desplazadas debido a situaciones relacionadas con el cambio climático.³⁸

La definición final no es asunto menor, pues si se les identifica como refugiados climáticos habría mayores responsabilidades por parte de los Estados receptores, pero más allá de la conceptualización, esos 200 millones de seres

³⁶ ACNUR, “Consequences of underfunding in 2020”, ACNUR, 2020. Disponible en [https://www.unhcr.org/underfunding-2020/#_ga=2.259449994.1020010635.1606545107-586117880.1599449713] (consulta: 28 de noviembre de 2020).

³⁷ Los gobiernos estadounidenses, sin importar si son demócratas o republicanos, han sido tradicionalmente reacios a participar en convenios, protocolos y convenciones sobre migración, por lo que es difícil que esta situación cambie con Biden y que Estados Unidos se anexe al Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular de 2018.

³⁸ OIM, *Migración y cambio climático*, Ginebra, OIM, 2008, p. 11.

humanos serían desplazados forzosos que necesitarán atención, sobre todo si continuamos en el mismo sendero de la sobreexplotación de los recursos naturales de la Tierra.

Referencias

- ACNUDH, *Los principales tratados internacionales de derechos humanos*, Ginebra, ACNUDH, 2014, 348 pp.
- , ACNUDH, *Migración y derechos humanos. Mejoramiento de la gobernanza basada en los derechos humanos de la migración internacional*, Ginebra, ACNUDH, 46 pp.
- ACNUR, “Asilo, definición y características básicas”, ACNUR, 2016, [<https://eacnur.org/blog/asilo-definicion-caracteristicas-basicas/>]. Disponible en (consulta: 24 de noviembre de 2020).
- , *Ayudando a los refugiados. El ACNUR en breve*, Nueva York, ACNUR, p. 4.
- , “Consequences of underfunding in 2020”, ACNUR, 2020. Disponible en [https://www.unhcr.org/underfunding-2020/#_ga=2.259449994.1020010635.1606545107-586117880.1599449713] (consulta: 28 de noviembre de 2020).
- , “Países en guerra actualmente en 2020”, ACNUR, 2020. Disponible en [https://eacnur.org/blog/paises-en-guerra-actualmente-tc_alt45664n_o_pstn_o_pst/] (consulta: 25 de noviembre de 2020).
- , *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2019*, Nueva York, ACNUR, 2020, 83 pp.
- Banco Mundial, *Pathways for peace. Inclusive approaches to preventing violent conflict*, Washington, Banco Mundial, 2018, 300 pp.
- Blanco, Cristina, *Las migraciones contemporáneas*, Madrid, Alianza Editorial, 2000, 208 pp.
- Bonilla, Ricardo, “El desplazamiento forzado en Colombia”, Observatorio de Coyuntura Económica, núm. 12, 2004, pp. 1-20.
- Convención de la OUA por la que se Regulan los Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en África. Disponible en [<https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=50ac934b2>] (consulta: 27 de noviembre de 2020).
- Convención sobre el Estatuto de los Apátridas. Disponible en [<https://www.acnur.org/5b43cea54.pdf>] (consulta: 25 de noviembre de 2020).

- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Disponible en [<https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>] (consulta: 23 de noviembre de 2020).
- Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Disponible en [<https://www.acnur.org/5b076ef14.pdf>] (consulta: 23 de noviembre de 2020).
- Egea Jiménez, Carmen y Soledad Suescún, Javier Iván, “Migraciones y conflictos. El desplazamiento interno en Colombia”, *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 47, mayo-agosto de 2008, pp. 207-235.
- Gómez-Robledo Verduzco, Antonio, “El derecho de asilo en el sistema jurídico internacional”, en *Temas selectos de derecho internacional*, México, IJ-UNAM, 2012, pp. 615-628.
- Keohane, Robert y Nye, Joseph, *Power and interdependence: world politics in transition*, Boston, Little Brown, 1977, 273 pp.
- Krasner, Stephen, “Structural causes and regime consequences. Regimes as intervening variables”, *International Organization*, vol. 36, núm. 2, primavera de 1982, pp. 185-205.
- Micolta León, Amparo, “Teorías y conceptos asociados al estudio de las migraciones internacionales”, *Trabajo Social*, núm. 7, 2005, pp. 59-79.
- OIM, *Glosario sobre migración*, Ginebra, OIM, 2006, 89 pp.
- , *International Migration Law. Glossary on migration*, Ginebra, OIM, 2019, pp. 231.
- , *Migración y cambio climático*, Ginebra, OIM, 2008, 60 pp.
- ONU, “Una nueva era de conflictos y de violencia”, ONU, 2020. Disponible en [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/1918255s.evolving_forms.004.pdf] (consulta: 25 de noviembre de 2020).
- Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, artículo 1. Disponible en [<https://www.acnur.org/5b076dcd4.pdf>] (consulta: 23 de noviembre de 2020).

La ONU a 75 años de cooperación en la lucha contra el terrorismo

*Genaro Beristáin Aguilar**

A lo largo de sus 75 años de existencia la Organización de las Naciones Unidas ha generado convenciones, reuniones de alto nivel, emitido resoluciones, creado oficinas y estructuras para hacerle frente a la intención de grupos irregulares de causar temor a la sociedad. La comunidad internacional tuvo que adaptarse a las nuevas dimensiones del terrorismo internacional, incrementar la cooperación e intercambio de información sobre posibles amenazas, homologar sus sistemas jurídicos para tipificar el fenómeno como un delito grave y coordinar esfuerzos para denegar protección, financiamiento y apoyo a grupos señalados como terroristas.

El martes 11 de septiembre de 2001 la comunidad internacional pudo atestiguar, por medio de una transmisión en vivo, la realización de un atentado terrorista. Los medios de comunicación reportaron un accidente aéreo, un avión comercial tenía minutos de haberse impactado con la Torre Norte del World Trade Center, en la ciudad de Nueva York, Estados Unidos, cuando un segundo avión se estrelló en la Torre Sur de dicho complejo.

Ese suceso cambió la configuración del orden mundial, y ubicó al terrorismo como una de las amenazas más importantes a la paz y seguridad internacional. No es que no se hubiesen cometido atentados antes del 11 de septiembre de 2001, sino que la comunidad internacional no se había organizado de tal manera para crear acuerdos, compromisos y asistencia en contra de dicho fenómeno.

* Tecnológico de Monterrey CEM. Líneas de investigación: guerras, conflictos armados, terrorismo, historia de Asia Pacífico y el Pacífico insular. Dirección electrónica: gberistain@tec.mx.

La intención de este ensayo es señalar los acuerdos surgidos en el marco de la Organización de las Naciones Unidas por medio de sus resoluciones y convenciones para combatir al terrorismo internacional, regional y local. Para fines de este texto tomaremos como antecedente más relevante sobre el terrorismo la Revolución Francesa, sin negar la existencia de otros antecedentes, pero la finalidad de esta investigación no es hacer un recuento histórico del terrorismo.

Este ensayo se divide en dos partes: en la primera se establece la complejidad del fenómeno y se hace un esbozo sobre la falta de un consenso entre la comunidad internacional acerca de cómo definir el terrorismo, motivado por las afinidades políticas, étnicas, religiosas e incluso culturales de algunos gobiernos con grupos irregulares o extremistas. También señala la importancia del contexto histórico en el cual se presenta el fenómeno, ya que muchas veces los grupos o personajes que fueron acusados de terrorismo en el pasado son los gobiernos revolucionarios o los líderes políticos de hoy.

La segunda parte, A 75 años de cooperación en la lucha contra el terrorismo, señala los acuerdos, convenios y compromisos que han adquirido los miembros de la ONU a lo largo de las siete décadas y media de existencia de la organización. Esta parte también se refiere a los cuatro pilares de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, la creación de estructura organizativa como el Comité contra el Terrorismo o la Oficina de las Naciones Unidas contra el Terrorismo.

De esta manera informamos al lector sobre los múltiples acuerdos, convenios, resoluciones, tratados e iniciativas que la comunidad internacional ha creado desde el 14 de septiembre de 1963 hasta el 28 de junio de 2018 para combatir el terrorismo.

La complejidad del fenómeno

Las actividades de individuos o grupos que buscan modificar o transformar una situación política determinada mediante la violencia para infundir temor, han estado presentes en la historia y desarrollo de muchas sociedades. De los primeros antecedentes de este tipo de violencia de los que se tiene registro

ocurrieron en el año 69¹ de la era común por la banda religiosa de los *Sicarii*, que buscó la emancipación de Palestina del dominio romano.

Durante la revolución francesa (1789-1799), con el *régime de la terreur* que la inspiración de temor en los adversarios tenía una connotación positiva, incluso Maximilien Robespierre señaló que “el terror no era otra cosa que justicia”.² El reino del terror duró hasta que el líder de los jacobinos perdió la cabeza en la guillotina el 28 de julio de 1794,³ pero el antecedente del terrorismo como técnica para conseguir fines políticos quedó establecido. A finales del siglo XVIII y durante el siglo XIX los hechos de terror perpetrados por actores políticos, hasta donde se tiene registro, se realizaron en naciones europeas y fueron principalmente asesinatos de los miembros de las élites políticas y robo de bancos.

Durante la segunda década del siglo XX, concretamente el 28 de junio de 1914,⁴ un atentado terrorista, que acabó con la vida del archiduque Francisco Fernando y de su esposa Sofía Chotek, cambió la configuración del orden europeo. También en Europa, después de la Segunda Guerra Mundial, aparecieron agrupaciones extremistas que utilizaban el terror para emanciparse, como la *Euskadi Ta Askatasuna* (ETA) que buscó la independencia de los territorios vascos Álava, Vizcaya, Guipúzcoa, Navarra (en España), Lapurdi, Baja Navarra y Zuberoa (en Francia),⁵ o el *Irish Republican Army* (IRA), que tuvo por objetivo la creación de un Estado independiente del Reino Unido, formado por toda la isla de Irlanda e incluyendo la parte norte de la misma.

¹ Javier Feal Vázquez, “Terrorismo internacional”, *Boletín de Información*, núm. 275, 2002, p. 56. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4581821>

² María Dolores Marcos Gómez, *Políticas antiterroristas y contraterroristas, y Derechos Humanos*, Madrid 2014, p. 9. Disponible en <https://repositorio.comillas.edu/jspui/bitstream/11531/545/1/TFG000285.pdf> (consulta: 30 de octubre de 2020).

³ Historia Universal, *Maximilien Robespierre*. Disponible en <https://mihistoriauniversal.com/biografia/maximilien-robepierre> (consulta: 30 de octubre de 2020).

⁴ Álvaro Lozano, “El archiduque en Sarajevo, un atentado para detonar la guerra”, *El Mundo*. Disponible en <https://www.elmundo.es/la-aventura-de-la-historia/2016/06/28/5772529522601dff658b4654.html> (consulta: 30 de octubre de 2020).

⁵ *El Mundo*, “Así nació la banda terrorista”. Disponible en <https://www.elmundo.es/eta/historia/index.html> (consulta: 31 de octubre de 2020).

En el marco de la Guerra Fría el terrorismo de izquierda encontró terrenos fértiles en América Latina, Sendero Luminoso, El Movimiento Revolucionario Tupac Amaru, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo, son ejemplos de actores políticos que utilizaron el terrorismo para lograr reivindicaciones sociales utilizando como ideología al marxismo-leninismo y al maoísmo. En la década de 1960 la causa palestina vio el surgimiento de grupos extremistas como Septiembre Negro, Al-Fatah, Hezbolá, o Hamás, quienes desataron una ola de violencia en contra de Israel e intereses de Estados Unidos en Europa, Asia Occidental y el norte de África.

Pero a pesar de ser un fenómeno muy estudiado y documentado, la comunidad internacional no ha trabajado para unificar criterios y crear una definición universalmente aceptada de *terrorismo*. Las razones son varias y hasta contradictorias en algunas ocasiones. Myrna Villegas señala que este fenómeno plantea una “disyuntiva entre violencia de opresión o violencia de emancipación [o] la carga emotiva que conlleva, [...] catalogar como terrorismo la violencia no estatal para justificar la violencia estatal”.⁶

Por otro lado, el momento histórico es fundamental para influir en la percepción del terrorismo, por ejemplo, el que fue jefe de la propaganda nazi Joseph Goebbels, denominó terroristas a los grupos de resistencia rusos y franceses que se opusieron a la ocupación nazi en sus respectivos países, de la misma manera se le denominó a la guerrilla comunista del Vietcong, que se enfrentó a Francia y Estados Unidos en las dos guerras de Indochina.

Autores como Javier Feal, señalan que existe una subjetividad en el concepto, ya que es muy difícil establecer cuando existe una violencia justa y cuando es injusta. Israel consideró al finado líder de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), Yasir Arafat, como un terrorista, pero Feal señala que lo mismo le pudo suceder a Fidel Castro si no hubiese ganado su guerra contra Fulgencio Batista Zaldívar, o quizá no se le podría llamar terrorista a Abimael Guzmán de haber conseguido Sendero Luminoso apoderarse del poder en Perú.⁷

⁶ Myrna Villegas Díaz, “Contribuciones para un concepto de terrorismo en el derecho penal”, *Polít. crim.*, vol. 11, núm. 21, Santiago, julio 2016. Disponible en [chilenohttps://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-33992016000100006](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-33992016000100006), consultado 1 de noviembre 2020.

⁷ Feal, “Terrorismo internacional”, *op. cit.*, p. 58.

Myrna Villegas Díaz señala que otra razón para que no se haya construido un concepto universalmente aceptado de *terrorismo* se debe a “la escasez de investigaciones en el campo de las ciencias sociales, que en su mayoría tras el 11 de septiembre de 2001 (9/11) se han enfocado hacia un solo tipo de terrorismo, el islámico”.⁸ Además, la multiplicidad de formas que puede asumir el fenómeno contribuye a complejizarlo, ya que no puede asociarse “el terrorismo internacional con el terrorismo transnacional o con el terrorismo local o interno”.⁹

Hasta el momento se han mencionado las actividades de grupos antagónicos al Estado o a un gobierno en particular como los perpetradores de actos violentos que buscan generar miedo, pero los Estados también pueden hacer uso de esta técnica. Como en su momento fue la operación Cólera de Dios, donde miembros del servicio de inteligencia israelí Mosad, de octubre de 1972 a julio de 1973, asesinaron a varios miembros de la OLP en Roma, París, Beirut y Londres. Se especula que también el Mosad mandó cartas-bomba a activistas palestinos de Bonn, Copenhague, Argelia o Libia.¹⁰ Oficialmente el gobierno de Israel niega la existencia de dicha operación, pero es un ejemplo claro de que un gobierno puede utilizar a grupos especializados para combatir o perpetrar actos de terror.

Cuando se habla de terrorismo de Estado, se entiende por las acciones que se encuentran más allá de toda norma jurídica con el “fin de la conservación del poder”¹¹ y acabar con la oposición política o social; como ejemplos, los regímenes del terror implantados por Hitler, Stalin o Pinochet. Las acciones ilegales que comenten algunos gobiernos para mantener una situación política determinada es la razón más importante para que no exista un concepto definitivo de terrorismo. Ningún gobierno está dispuesto a que sus políticas y/o acciones caigan dentro de la definición de terroristas.

Pero la falta de un acuerdo sobre la definición de terrorismo no significa que no exista definición alguna, al contrario, cada Estado, organización

⁸ Villegas, “Contribuciones para un concepto...”, *op. cit.*

⁹ *Idem.*

¹⁰ Ignacio Pato, *Operación Cólera de Dios: el asesinato “por error” que esconde Israel* 24 /01/2017, Playground. Disponible en <https://www.playground.media/news/operacion-colera-de-dios-el-asesinato-por-error-que-esconde-israel-18751> (consulta: 1 de noviembre de 2020).

¹¹ Feal, “Terrorismo internacional”, *op. cit.*, p. 59.

internacional o agencia de inteligencia tiene su propia definición. Como ejemplo, la Unión Europea considera actos terroristas “los cometidos intencionadamente, que puedan perjudicar gravemente a un Estado u organización internacional, cuando se cometan con el objetivo de intimidar a una población o de obligar a los poderes públicos o a una organización internacional, a realizar o a no realizar un determinado acto, o desestabilizar o destruir las estructuras políticas, constitucionales, económicas o sociales de un país u organización internacional”.¹²

Para aumentar la diversidad de definiciones, Estados Unidos tiene tres distintas conceptualizaciones. La Agencia Federal de Investigaciones (FBI, por sus siglas en inglés) define el terrorismo como “el uso ilegal de fuerza o violencia contra las personas o la propiedad para intimidar o coaccionar al Gobierno, la población civil u otros, persiguiendo objetivos políticos o sociales”,¹³ mientras que el Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos (Department of Homeland Security) lo define como “una actividad que requeriría un acto intencionado peligroso para la vida humana o potencialmente destructivo en infraestructuras o recursos clave, para intimidar o coaccionar a la población civil; al gobierno, tratando de influir en él; o afectando la conducta de éste a través de una destrucción masiva, asesinatos o secuestros”.¹⁴ Por su parte, el Departamento de Defensa de los Estados Unidos (us Department of Defense) lo concibe como “el uso calculado de fuerza de forma ilegal o la amenaza del uso de ésta para infundir miedo, con el propósito de coaccionar o intimidar a los gobiernos o a la sociedad tratando de alcanzar objetivos generalmente políticos, religiosos o ideológicos”.¹⁵

Pero para fines de este texto utilizaremos la definición de la ONU, que mediante su resolución A/RES/49/60, del 17 de febrero de 1995, define al terrorismo como:

Los actos criminales con fines políticos concebidos o planeados para provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en personas determinadas son injustificables en todas las circunstancias, cualesquiera sean las consideraciones políticas, filosóficas, ideológicas, ra-

¹² *Ibid.*, p. 58.

¹³ Marcos, *Políticas antiterroristas y...*, *op. cit.*, p. 10.

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ *Idem.*

ciales, étnicas, religiosas o de cualquier otra índole que se hagan valer para justificarlos.¹⁶

A 75 años de cooperación en la lucha contra el terrorismo

Como lo señalamos en la primera parte de este texto, la utilización de la violencia para generar terror con la intención de alcanzar un fin político determinado tiene sus antecedentes, al menos, desde el primer siglo de nuestra era. Pero para el fin concreto de este ensayo, nos centraremos en la cooperación que ha existido en el seno de la ONU para combatir este fenómeno.

Dentro de los trabajos realizados en el seno de la ONU para combatir el terrorismo, encontramos que el 14 de septiembre de 1963¹⁷ se aprobó el Convenio de Tokio sobre las infracciones y otros actos cometidos a bordo de aeronaves. Fue creado para otorgarle al capitán de la aeronave facultades para tomar medidas coercitivas contra una persona o grupo de personas que estén a punto de cometer, a bordo, un acto en contra de la seguridad de la nave.

El 16 de diciembre de 1970,¹⁸ se firmó en la Haya el Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, considerando que tales hechos ponen en peligro la seguridad de las personas, y los bienes; las partes contratantes decidieron agregar a sus marcos jurídicos este delito y se comprometieron a sancionar de manera severa dichos actos. Posteriormente, en 1979,¹⁹ se firmó la Convención internacional contra la toma de rehenes. Esta convención entró en vigor el 3 de junio de 1983 y busca que los Estados parte

¹⁶ Asamblea General, *Medidas para eliminar el terrorismo internacional*. Disponible en <https://undocs.org/es/A/RES/49/60> (consulta: 1 de noviembre 2020).

¹⁷ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de aeronaves*. Disponible en <https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/INFRACCIONES-AERONAVES%201963.pdf> (consulta: 3 de noviembre de 2020).

¹⁸ Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves. Disponible en http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp_conv_repre_apodera_il%3%ADcito_aeronaves.pdf (consulta: 3 de noviembre de 2020).

¹⁹ Convención internacional contra la toma de rehenes. Disponible en http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp_conv_%20interna_%20cont_toma_rehen.pdf (consulta: 3 de noviembre de 2020).

tipifiquen como delito grave el “apoderarse sobre un individuo, detenerlo y amenazarlo con matarlo, herirlo o mantenerle privado de su libertad con el fin de obligar a un tercero a realizar una acción u omisión”.²⁰

En la década de 1990 la ONU logró generar consensos importantes para que la comunidad internacional aprobara los convenios sobre:

- La marcación de explosivos plásticos para los fines de detección (1 de marzo de 1991). Su objetivo fue que los Estados se comprometieran a controlar y marcar este tipo de explosivos.²¹
- La represión de los atentados terroristas cometidos con bombas (12 de enero de 1998). En esta convención se buscó que las partes contratantes tipificaran como delito especialmente grave la utilización de artefactos o sustancias explosivas o artefactos mortíferos contra infraestructuras o población civil.²²
- La represión de la financiación del terrorismo (9 de diciembre de 1999).²³ Su objetivo fue tipificar como delito el financiamiento a grupos, individuos o actividades de terrorismo.

Como hemos señalado, las acciones de la ONU en contra del terrorismo existen desde su creación, pero, al igual que este fenómeno, cobran nuevas dimensiones después de los atentados perpetrados por Al Qaeda el 9/11. Hasta antes de esta fecha el terrorismo era local, esto es, el IRA operaba en las islas británicas, Sendero Luminoso en Perú, las FARC-EP en Colombia, la ETA en España y el sur Francia. Sus actividades, atentados y objetivos eran muy específicos y localizados. Quizá la OLP y sus diferentes desprendimientos pudieron llegar a ser regionales. Pero en la primera década del siglo XXI,

²⁰ Marcos, *Políticas antiterroristas y...*, *op. cit.*, p. 19.

²¹ Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección. Disponible en https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/MEX_es.pdf (consulta: 3 de noviembre de 2020).

²² Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas. Disponible en <https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/spanish-18-9.pdf> (consulta: 3 de noviembre de 2020).

²³ Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo. Disponible en https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp_conve_inter_repre_finan_terro.pdf (consulta: 3 de noviembre de 2020).

en el marco del acelerado proceso de globalización, el terrorismo se adaptó y se volvió global.

Tras los atentados del 9/11 el gobierno de Estados Unidos solicitó una reunión urgente del Consejo de Seguridad (CS) de la ONU. Ese día el Consejo, en su 4370ª sesión celebrada el 12 de septiembre de 2001, aprobó una breve resolución, la 1368 (2001), de apenas seis puntos. En el primero condenó “inequívocamente en los términos más enérgicos los horribles ataques terroristas que tuvieron lugar el 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, Washington, D.C. y Pensilvania, y considera que esos actos, al igual que cualquier acto de terrorismo internacional, constituyen una amenaza para la paz y la seguridad internacionales”.²⁴

En el punto tres de dicha resolución, insta “a todos los Estados a que colaboren con urgencia para someter a la acción de la justicia a los autores, organizadores y patrocinadores de estos ataques terroristas y subraya que los responsables de prestar asistencia, apoyo o abrigo a los autores, organizadores y patrocinadores de estos actos tendrán que rendir cuenta de sus actos”.²⁵

Posteriormente, el 28 de septiembre, durante la 4385ª sesión, el CS aprobó una nueva resolución, la 1373, que, entre otras cosas, solicita a todos los Estados miembros de la organización:

- Previengan y repriman la financiación de todo acto de terrorismo.
- Congelen los fondos y demás activos financieros o recursos económicos de las personas que cometan, o intenten cometer, actos de terrorismo.
- Se abstengan de proporcionar todo tipo de apoyo, activo o pasivo, a las entidades o personas que participen en la comisión de actos de terrorismo.
- Denieguen cobijo a quienes financian, planifican o cometen actos de terrorismo, o prestan apoyo a esos actos, o proporcionan cobijo con esos fines.

²⁴ Consejo de Seguridad, *Resolución 1368 (2001)*. Disponible en [https://undocs.org/es/s/RES/1368%20\(2001\)](https://undocs.org/es/s/RES/1368%20(2001)) (consulta: 1 de noviembre 2020).

²⁵ *Idem*.

- Impidan que quienes financian, planifican, facilitan o cometen actos de terrorismo utilicen su territorio para esos fines, contra otros Estados o sus ciudadanos.²⁶

Por medio de esta resolución el CS estableció un Comité del Consejo de Seguridad integrado por todos los miembros, para que verifique la aplicación de dicha resolución, con la asistencia de los expertos que se consideren apropiados.²⁷ Este organismo tomó el nombre de Comité contra el Terrorismo y de acuerdo con el artículo 28 de su reglamento provisional quedó integrado por los 15 miembros del Consejo de Seguridad.

Tiene el mandato de vigilar la aplicación de dicha resolución, en la que se insta a los Estados miembros a que apliquen una serie de medidas destinadas a fortalecer su capacidad jurídica e institucional para combatir las actividades terroristas en los ámbitos nacional, regional y mundial. Entre las medidas propuestas figuran las siguientes:

- Tipificar como delito el financiamiento del terrorismo y congelar los fondos de las personas que participen en la comisión de actos de terrorismo.
- Intercambiar información con otros gobiernos en relación con cualquier grupo que cometa o se proponga cometer actos de terrorismo.
- Cooperar con otros gobiernos a fin de investigar, detectar, arrestar, extraditar y enjuiciar a personas que participen en la comisión de dichos actos.
- Tipificar como delito en la legislación nacional el suministro de apoyo activo o pasivo a quienes cometan actos de terrorismo y enjuiciar a las personas culpables de ese delito.

Tras el ataque a su soberanía, Estados Unidos no tardó mucho en responder. La mañana del 12 de septiembre de 2001, Richard Alan Clarke, jefe de la oficina antiterrorista le informó al vicepresidente Dick Cheney y a la consejera para asuntos de seguridad nacional, Condoleezza Rice, que se trató

²⁶ Consejo de Seguridad, Resolución 1373 (2001). Disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6078.pdf> (consulta: 1 de noviembre de 2020).

²⁷ *Idem*.

de un ataque de Al Qaeda. Lo dicho por Clarke fue respaldado por George Tenet director de la Agencia Central de Inteligencia (CIA), quien “declaró explícitamente que Al Qaeda era culpable de los atentados”.²⁸ Tampoco pasó mucho tiempo para que el mismo Osama bin Laden se adjudicara la autoría de los atentados.

Una vez identificado el agresor, la administración de George Walker Bush configuró su respuesta: la llamó “guerra contra el terrorismo”²⁹ y estaba encaminada a destruir a Al Qaeda, al régimen talibán y a todos los grupos terroristas islámicos. El 7 de octubre fue el último llamado que hizo George W. Bush para que el gobierno talibán en Afganistán entregase a Osama bin Laden. Pero como en los anteriores llamados, dicho régimen se negó, fue entonces cuando la Casa Blanca autorizó la campaña militar contra Afganistán bajo la denominación de Operación Libertad Duradera.

Mientras la campaña militar se intensificaba en Afganistán, el CS se reunió nuevamente el 12 de noviembre. En su sesión 4413^a aprobó la resolución 1377, la cual señala que “los actos de terrorismo internacional constituyen una de las amenazas más graves para la paz y la seguridad internacionales en el siglo XXI”,³⁰ y que dichos actos representan un desafío para todos los Estados y para toda la humanidad, por lo que:

- Los actos de terrorismo internacional son contrarios a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas.
- Los actos de terrorismo ponen en peligro vidas inocentes y la dignidad y seguridad de los seres humanos en todas partes, amenazan el desarrollo social y económico de todos los Estados y menoscaban la estabilidad y la prosperidad mundiales.
- Reconoce que muchos Estados necesitarán asistencia para aplicar todas las medidas previstas en la resolución 1373.³¹

²⁸ José B. Acosta Estévez, “La Operación Libertad Duradera y la legítima defensa a la luz de los atentados del 11 de septiembre de 2001”, *Anuario mexicano de derecho internacional*. Disponible en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=402740621001> (consulta: 1 de noviembre 2020, p. 32).

²⁹ *Idem*.

³⁰ Consejo de Seguridad, *Resolución 1377 (2001)*. Disponible en [https://undocs.org/es/s/res/1377%20\(2001\)](https://undocs.org/es/s/res/1377%20(2001)) (consulta: 1 de noviembre 2020).

³¹ *Idem*.

En los últimos meses de 2001 la estrategia de combate al terrorismo internacional consistió en el derrocamiento del gobierno talibán de Afganistán y la búsqueda y aprehensión de Osama bin Laden y las resoluciones 1368, 1373 y 1377 del CS le proporcionaron la legitimidad jurídica, política e incluso la simpatía internacional que el gobierno de Bush necesitaba para lanzar su cruzada global en contra del terrorismo.

Continuando con las acciones en torno al combate al terrorismo, el CS aprobó la resolución 1624 el 14 de septiembre de 2005: en la cual insta a los Estados miembros a:

- Prohibir por ley la incitación a la comisión de un acto o actos de terrorismo.
- Impedir dicha conducta.
- Denegar protección a toda persona respecto de la cual se disponga de información fidedigna y pertinente por la que haya razones fundadas para considerar que es culpable de esa conducta.
- Hace un llamamiento a todos los Estados para que continúen con los esfuerzos internacionales encaminados a promover el diálogo y mejorar el entendimiento entre las civilizaciones.
- Insta a todos los Estados a que informen al Comité contra el Terrorismo, las medidas adoptadas para aplicar la presente resolución.³²

Dicha resolución le permite al Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad:

- Visitar a los países miembros a petición de éstos, con el fin de supervisar los avances realizados, así como para evaluar la naturaleza y el nivel de asistencia técnica que pueda necesitar un país determinado.
- Brindar asistencia técnica para facilitar la conexión de los países a los distintos programas disponibles de asistencia técnica, financiera, normativa y legislativa, así como a donantes potenciales.
- Solicitar informes a los miembros para tener una imagen completa de la situación de la lucha contra el terrorismo en cada país, a la

³² Resolución 1624 (2005). Disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6689.pdf> (consulta: 3 de noviembre de 2020).

vez que sirven como herramienta para el diálogo entre el Comité y los Estados miembros.³³

También en 2005, concretamente el 14 de septiembre, se firmó el Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear. Este convenio obliga a los Estados firmantes a tipificar como “actos de terrorismo la posesión de material radiactivo para causar daños materiales o corporales, el daño intencionado a una instalación nuclear, la amenaza verosímil de ello o la exigencia de la entrega de material radiactivo mediante la amenaza o el uso de la fuerza”.³⁴

Por su parte, el 8 de septiembre de 2006 la Asamblea General (AG) aprobó la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el terrorismo,³⁵ mediante la resolución A/RES/60/288, que es un instrumento concebido para intensificar las iniciativas nacionales regionales e internacionales de lucha contra el terrorismo, la cual establece un plan de acción en contra de las actividades de grupos extremistas a partir de cuatro pilares principales (véase Figura 6).

1. Medidas para hacer frente a las condiciones que propician la propagación del terrorismo, utilizando la capacidad de la ONU para la prevención de conflictos, la negociación, la mediación, la conciliación y el arreglo judicial, con la finalidad de atender los conflictos prolongados que no se han resuelto, así como apoyar a los Estados para reducir la ausencia de la ley, la discriminación en todas sus formas, la pobreza, la marginación social, la carencia de oportunidades políticas y la falta de buena gobernanza; procurar una asistencia integral a las víctimas del terrorismo y a sus familias, facilitando la normalización de sus vidas, creando sistemas nacionales para el apoyo y atención a víctimas. Para ello la ONU ofrecerá asistencia técnica a los Estados que la soliciten.

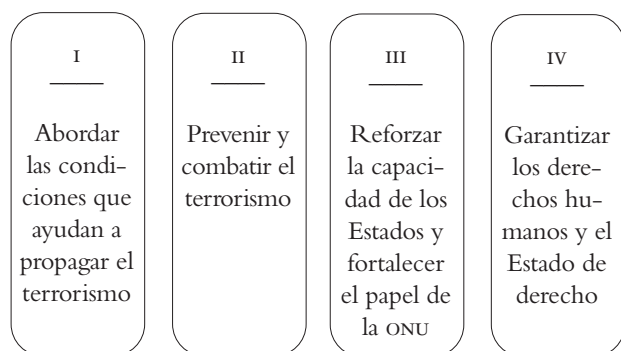
Por otro lado, la resolución A/RES/60/288 busca promover la participación de la sociedad civil en una campaña mundial contra el

³³ *Idem.*

³⁴ Marcos, *Políticas antiterroristas y...*, *op. cit.*, p. 20.

³⁵ Resolución aprobada por la Asamblea General el 8 de septiembre de 2006, *Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo*. Disponible en <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/60/288> (consulta: 3 de noviembre de 2020, p. 4).

FIGURA 1. Pilares de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo



Fuente: Elaboración propia con información de resolución A/RES/60/288.

terrorismo, para su descalificación y condena, de esta forma promueve tanto la solidaridad internacional en apoyo a las víctimas como la condena por la violencia a los grupos extremistas.³⁶

- II. Medidas para prevenir y combatir el terrorismo, negar a los terroristas el acceso a los medios para que puedan perpetrar sus atentados y someter a la acción de la justicia todo tipo de violencia ilegítima de los grupos que la propicien, además de cooperar plenamente con la comunidad internacional para que se facilite la búsqueda, localización y extradición de los individuos acusados de terrorismo.

Las partes contratantes se obligan a abstenerse de financiar, alentar, tolerar, proporcionar asistencia o refugio a grupos o individuos que son requeridos por la comunidad internacional y se comprometen a que los autores de actos terroristas sean detenidos y enjuiciados de conformidad con las leyes del derecho nacional e internacional.

El Sistema de Naciones Unidas, junto con los Estados, crearán un programa para evitar que los avances y desarrollo científico en biotecnología no se utilicen para cometer atentados ni con otros fines ilícitos. Para ello se invitó al secretario general de la ONU a que convocara a los interesados en la materia, las empresas, la

³⁶ *Idem.*

comunidad científica, la sociedad civil y los gobiernos, para discutir al respecto.

Alentar la cooperación multilateral en las organizaciones regionales y subregionales para que establezcan mecanismos de lucha y contención al terrorismo. En caso de que requieran asistencia para estos efectos, el Comité contra el Terrorismo del CS, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol) facilitan dicha asistencia.³⁷

- III. Medidas destinadas a aumentar la capacidad de los Estados para prevenir el terrorismo y luchar contra él, así como a fortalecer el papel del sistema de las Naciones Unidas a ese respecto, invitando a los Estados y al sector privado a hacer contribuciones voluntarias a las iniciativas y proyectos de la ONU para la lucha contra el terrorismo.

El sistema de las Naciones Unidas contribuirá para reforzar y modernizar los sistemas de seguridad portuaria, marítima y de la aviación civil a escala nacional, regional e internacional. Asimismo, reforzar la cooperación de seguridad con la Organización Marítima Internacional, la Organización Mundial de Aduanas y la Organización de Aviación Civil Internacional para detectar, remediar y subsanar las deficiencias en la seguridad del transporte de pasajeros y mercancías.

La Interpol colaborará con los gobiernos y sus agencias de seguridad, inteligencia y contrainteligencia para determinar cuáles son las mejores prácticas de prevención de atentados terroristas, además de buscar la colaboración del sector privado en este ámbito.³⁸

- IV. Medidas para asegurar el respeto de los derechos humanos para todos y el imperio de la ley como base fundamental de la lucha contra el terrorismo. Los Estados deberán, en todo momento, asegurar que las medidas que se tomen para combatir el terrorismo doméstico e internacional no violen los derechos humanos, el derecho de los refugiados, el derecho internacional humanitario y demás principios del derecho internacional.

Se invita a los Estados que no sean miembros a adherirse a los instrumentos internacionales sobre derechos humanos y aceptar la

³⁷ *Ibid.*, p. 5.

³⁸ *Ibid.*, p. 8.

competencia de los órganos internacionales y regionales encargados de vigilar el respeto a los derechos humanos. Por otro lado, a los Estados que ya son miembros de dichos instrumentos se les invita a fortalecer la capacidad operacional de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).³⁹

Posteriormente, en el marco de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, la AG, durante el 62 periodo de sesiones, aprobó la resolución A/RES/62/272 el 5 de septiembre de 2008,⁴⁰ la cual reafirmó la voluntad de las partes contratantes de continuar con la estrategia global contra el terrorismo de la resolución 60/288, y los instó a continuar con la lucha contra el terrorismo.

También se invitó a los Estados miembros del sistema de Naciones Unidas a que mantengan la cooperación con las organizaciones internacionales, regionales y subregionales, a fin de detener el fenómeno del terrorismo. Insta a los gobiernos a que participen en las iniciativas contra el terrorismo y que procuren la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha internacional contra el terrorismo.

En 2010, en el marco de la Conferencia internacional sobre derecho aeronáutico (Conferencia diplomática sobre seguridad de la aviación) o Conferencia de Beijing, realizada del 30 de agosto al 10 de septiembre de 2010, la ONU impulsó el Convenio para la represión de actos ilícitos relacionados con la seguridad de la aviación civil internacional.⁴¹ Esta convención modernizó el Convenio de Montreal de septiembre de 1971.

Las aportaciones del Convenio de Beijing fueron tipificar como delito grave usar aeronaves civiles con el propósito de causar la muerte, lesiones o daños graves, como sucedió el 9/11, además incluye dentro de estos delitos usar aeronaves civiles para liberar desde éstas cualquier arma biológica,

³⁹ *Ibid.*, p. 10.

⁴⁰ Resolución aprobada por la Asamblea General el 5 de septiembre de 2008, Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo. Disponible en https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/62/272&Lang=s (consulta: 3 de noviembre de 2020, p. 3).

⁴¹ Convenio para la represión de actos ilícitos relacionados con la seguridad de la aviación civil internacional. Disponible en https://www.icao.int/secretariat/legal/Administrative%20Packages/Beijing_Convention_ES.pdf (consulta: 3 de noviembre de 2020, p. 1).

química y nuclear (BQN).⁴² Los ataques a las instalaciones de navegación aérea también están comprendidos como delitos graves en el marco del Convenio, así como la responsabilidad de los instigadores y organizadores de las actividades antes mencionadas.

En 2017 el secretario general de la ONU, António Guterres, por medio de su informe A/71/858 a la AG, propuso la creación de la Oficina de las Naciones Unidas contra el Terrorismo (UNOCT), la cual se estableció el 15 de junio de 2017, mediante la resolución A/RES/71/291 de la AG, con el título de Refuerzo de la capacidad del sistema de las Naciones Unidas de ayudar a los Estados miembros en la aplicación de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo.⁴³

Esta nueva oficina integró al Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo y el Centro de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, que ya existían, y trasladó el presupuesto y los recursos humanos de los departamentos antes mencionados a la nueva oficina. La AG le asignó a la UNOCT cinco funciones principales:

1. Proporcionar liderazgo en los mandatos de lucha contra el terrorismo de la Asamblea General confiados al secretario general en todo el sistema de las Naciones Unidas.
2. Mejorar la coordinación y la coherencia entre las entidades del Pacto de coordinación global contra el terrorismo para garantizar la implementación equilibrada de los cuatro pilares de la Estrategia global contra el terrorismo de las Naciones Unidas.
3. Fortalecer la prestación de asistencia de las Naciones Unidas para el fomento de la capacidad de lucha contra el terrorismo a los Estados miembros.
4. Mejorar la visibilidad, la promoción y la movilización de recursos para los esfuerzos de las Naciones Unidas contra el terrorismo.
5. Garantizar que se dé la debida prioridad a la lucha contra el terrorismo en todo el sistema de las Naciones Unidas y que la importante

⁴² *Idem.*

⁴³ Resolución aprobada por la Asamblea General el 5 de septiembre de 2008, Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo. Disponible en <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/71/291> (consulta: 5 de noviembre de 2020, p. 1).

labor para prevenir el extremismo violento esté firmemente arraigada en la estrategia.⁴⁴

Posteriormente, el 23 de febrero de 2018, el secretario Guterres firmó el Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha contra el Terrorismo de las Naciones Unidas. Este documento sustituyó al acuerdo de coordinación del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo.⁴⁵ Este pacto aglutina a 42 entidades del Sistema de Naciones Unidas, además de la Interpol y la Organización Mundial de Aduanas, y tiene por objetivo fortalecer la lucha contra el terrorismo, además de prevenir el “extremismo violento del sistema de las Naciones Unidas y reforzar el apoyo a los Estados miembros, a petición de éstos, en la aplicación de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo y otras resoluciones y mandatos pertinentes de las Naciones Unidas”.⁴⁶

Uno de los objetivos de este pacto es prestar asistencia técnica, logística y financiera a los Estados miembros, por medio de proyectos y programas de lucha contra el terrorismo, en concordancia con los cuatro pilares de la Estrategia Global mencionados con anterioridad.

También en 2018, concretamente el 28 y 29 de junio, se realizó en la ONU la Conferencia de alto nivel de Naciones Unidas sobre la lucha contra el terrorismo en la que participaron 150 Estados miembros, 51 organizaciones de la sociedad civil, 31 representantes de organizaciones internacionales y regionales y 25 entidades de Naciones Unidas.⁴⁷ Esta convención alcanzó seis objetivos:

1. Fortalecer la cooperación internacional contra el terrorismo.
2. Prestar atención renovada y sostenida a la prevención del terrorismo.

⁴⁴ Naciones Unidas, Oficina de lucha contra el terrorismo. Disponible en <https://www.un.org/counterterrorism/es/about> (consulta: 5 de noviembre de 2020).

⁴⁵ Naciones Unidas, Oficina de lucha contra el terrorismo. Disponible en <https://www.un.org/counterterrorism/es/global-ct-compact> (consulta: 5 de noviembre de 2020).

⁴⁶ *Idem*.

⁴⁷ ONU, Informe de la Conferencia de alto nivel de Naciones Unidas sobre la lucha contra el terrorismo. Disponible en <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/sites/www.un.org.counterterrorism.ctitf/files/Report-UN-High-Level-Conference-Counter-Terrorism-es.pdf> (consulta: 5 de noviembre de 2020, p. 3).

3. Subrayar la importancia del pleno respeto de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo.
4. Hacer hincapié en la necesidad de invertir estratégicamente en la juventud para combatir el terrorismo y prevenir el extremismo violento.
5. Arrojar luz sobre el trágico costo humano del terrorismo.
6. Fortalecer el papel de la ONU para ayudar a los Estados miembros a combatir el terrorismo.⁴⁸

Esta conferencia es el último esfuerzo de cooperación internacional auspiciado por la ONU para el combate al terrorismo antes del confinamiento mundial del 2020 producto de la pandemia del SARS Cov2.

Como se ha señalado en la segunda parte de este texto, la cooperación internacional en materia de terrorismo es muy extensa a lo largo de los 75 años de existencia de la ONU. El tema del terrorismo ha estado presente, pero es después de los atentados del 9/11 que esta cooperación se incrementó considerablemente en parte por la presión de Estados Unidos y su cruzada en contra del terrorismo internacional, pero también por su adaptación al proceso de globalización, obligando a los Estados a considerar como amenazas graves a su seguridad nacional la transnacionalización de los grupos extremistas.

Conclusiones

A pesar de los más de 17 acuerdos, convenios y mecanismos de cooperación internacional, regional y local de colaboración en contra del terrorismo que se señalaron en este texto, parece que dichas acciones no han rendido los frutos necesarios. La prensa mundial reporta todos los años atentados que son adjudicados a grupos extremistas que ubicamos dentro de la clasificación del terrorismo religioso.

Al 9/11 le siguieron el 11M (atentados del 11 de marzo de 2004 en la estación de trenes de Atocha, Madrid), los atentados del 7 de julio de 2005 en Londres, el ataque a la revista *Charlie Hebdo* en 2015, el atentado en Bruselas en 2016, el atentado en Barcelona en 2017, son apenas una pequeña muestra

⁴⁸ *Ibid.*, p. 7.

del universo de atentados cometidos tan sólo en las dos primeras décadas del siglo XXI.

Si bien después la comunidad internacional comprendió la necesidad de actuar de manera coordinada para contrarrestar el terrorismo internacional, pareciese que no se han hecho los esfuerzos necesarios para erradicar este fenómeno, la falta de un consenso internacional solamente para definir el fenómeno da indicio de que a pesar de los esfuerzos encabezados por la ONU para la lucha y combate al terrorismo, muchos Estados aún se encuentran reticentes a colaborar de manera plena con la organización.

Algunos por simpatía o afinidad a la causa de grupos extremistas, otros porque patrocinan grupos antagónicos a los gobiernos enemigos o los crean para acabar con sus opositores políticos. No sólo el gobierno de Estados Unidos lanzó una cruzada en contra del terrorismo, muchos gobiernos aprovecharon la coyuntura política para atacar grupos antagónicos que en algunos casos no necesariamente eran terroristas.

Los esfuerzos de cooperación internacional contra el terrorismo impulsados por la ONU son un marco importante para las políticas y actividades del Estado, pero a final de cuentas cada gobierno actuará de acuerdo con sus intereses, determinando de esta forma el nivel de cooperación que desee mantener con la comunidad internacional.

Por otro lado, las causas que detonan el terrorismo no se han atendido de manera integral, la cooperación internacional para erradicar la desigualdad, la pobreza, la marginación, el racismo o la intolerancia religiosa no tiene el mismo alcance y participación, como la cooperación militar, técnica y de inteligencia, entre los Estados miembros del sistema de Naciones Unidas.

Los gobiernos de Estados desarrollados están sufriendo, a partir del terrorismo, el costo de su pasado imperialista y colonialista, la intromisión en los asuntos internos de terceros Estados e incluso la imposición de sus valores y más recientemente por la falta de participación y colaboración con el resto de la comunidad internacional.

Referencias

Acosta Estévez, José B., “La Operación Libertad Duradera y la legítima defensa a la luz de los atentados del 11 de septiembre de 2001”, *Anuario mexicano*

- de derecho internacional*, pp. 13-61. Disponible en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=402740621001> (consulta: 1 de noviembre de 2020).
- Asamblea General, Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, ONU. Disponible en https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp_conve_inter_repre_finan_terro.pdf (consulta: 3 de noviembre de 2020).
- , “Medidas para eliminar el terrorismo internacional”, ONU, 17 de febrero de 1995. Disponible en <https://undocs.org/es/A/RES/49/60> (consulta: 1 de noviembre de 2020).
- Conferencia de la Haya, Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves, 16 de diciembre de 1970. Disponible en http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp_conv_repre_apodera_il%C3%ADcito_aeronaves.pdf (consulta: 3 de noviembre de 2020).
- Consejo de Seguridad, Convenio sobre la Marcación de Explosivos Plásticos para los Fines de Detección, ONU, 1 de marzo de 1991. Disponible en https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/MEX_ES.pdf (consulta: 3 de noviembre de 2020).
- , Resolución 1373 (2001), ONU, 28 de septiembre de 2001. Disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6078.pdf> (consulta: 1 de noviembre de 2020).
- Feal Vázquez, Javier, “Terrorismo internacional”, *Boletín de Información*, núm. 275, 2002, pp. 55-81. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4581821>
- ONU, Consejo de Seguridad aprueba resolución para fortalecer Comité Antiterrorista de la ONU, 26 de marzo de 2004. Disponible en <https://news.un.org/es/story/2004/03/1032041>
- , Convención Internacional Contra la Toma de Rehenes, 3 de junio de 1983. Disponible en http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp_conv_%20interna_%20cont_toma_rehen.pdf (consulta: 3 de noviembre de 2020).
- , Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, 12 de enero de 1998. Disponible en <https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/spanish-18-9.pdf> (consulta: 3 de noviembre de 2020).
- , Informe de la Conferencia de alto nivel de Naciones Unidas sobre la lucha contra el terrorismo. Disponible en <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/sites/www.un.org.counterterrorism.ctitf/files/>

- Report-UN-High-Level-Conference-Counter-Terrorism-ES.pdf (consulta: 5 de noviembre de 2020).
- , Oficina de lucha contra el terrorismo. Disponible en <https://www.un.org/counterterrorism/es/about> y <https://www.un.org/counterterrorism/es/global-ct-compact> (consulta: 5 de noviembre de 2020).
- , Resolución aprobada por la Asamblea General el 5 de septiembre de 2008, Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo, p. 3. Disponible en https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/62/272&Lang=S (consulta: 3 de noviembre de 2020).
- , Resolución aprobada por la Asamblea General el 5 de septiembre de 2008, Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo, p. 2. Disponible en <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/71/291> (consulta: 5 de noviembre de 2020).
- , Resolución aprobada por la Asamblea General el 8 de septiembre de 2006, Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo. Disponible en <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/60/288> (consulta: 3 de noviembre de 2020).
- Pato, Ignacio, “Operación Cólera de Dios: el asesinato ‘por error’ que esconde Israel”, 24/01/2017, Playground. Disponible en <https://www.playground.media/news/operacion-colera-de-dios-el-asesinato-por-error-que-esconde-israel-18751> (consulta: 1 de noviembre de 2020).
- Secretaría de Relaciones Exteriores, Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de aeronaves. Disponible en <https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/INFRACCIONES-AERONAVES%201963.pdf> (consulta: 3 de noviembre de 2020).
- Villegas Díaz, Myrna, Contribuciones para un concepto de terrorismo en el derecho penal chileno. Disponible en https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-33992016000100006

ANEXO 1. Los 75 años de cooperación en la lucha contra el terrorismo

<i>Núm.</i>	<i>Fecha</i>	<i>Convenio/Resolución</i>
1	14 de septiembre de 1963	Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de aeronaves, o Convenio de Tokio.
2	16 de diciembre de 1970	Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves.
3	3 de junio de 1983	Convención internacional contra la toma de rehenes.
4	1 de marzo 1991	Convenio para la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección.
5	12 de enero de 1998	Convenio para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas.
6	9 de diciembre de 1999	Convenio para la represión de la financiación del terrorismo.
7	12 de septiembre de 2001	Resolución 1368 del Consejo de Seguridad, Sobre las amenazas a la paz y la seguridad internacionales creadas por actos de terrorismo.
8	28 de septiembre de 2001	Resolución 1373 del Consejo de Seguridad, Sobre las amenazas a la paz y la seguridad internacionales creadas por actos de terrorismo.
9	12 de noviembre de 2001	Resolución 1377 del Consejo de Seguridad, Sobre los esfuerzos mundiales para combatir el terrorismo.
10	14 de septiembre de 2005	Resolución 1377 del Consejo de Seguridad, Amenazas a la paz y la seguridad internacionales (Cumbre del Consejo de Seguridad 2005).
11	8 de septiembre de 2006	Resolución, de la Asamblea General, 60/288, Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo.
12	5 de septiembre de 2008	Resolución, de la Asamblea General, 62/272, Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo.
13	10 de septiembre de 2010	Conferencia internacional sobre derecho aeronáutico o Conferencia de Beijing.
14	15 de junio de 2017	Resolución, de la Asamblea General A/71/858, Refuerzo de la capacidad del sistema de las Naciones Unidas de ayudar a los Estados miembros en la aplicación de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo.
15	19 de junio de 2017	Resolución, de la Asamblea General, A/RES/71/291, Refuerzo de la capacidad del sistema de las Naciones Unidas de ayudar a los Estados miembros en la aplicación de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo.
16	23 de febrero de 2018	Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha contra el Terrorismo de las Naciones Unidas.
17	28 y 29 de junio 2018	Conferencia de alto nivel de Naciones Unidas sobre la lucha contra el terrorismo.

Fuente: elaboración propia con información de ONU, Sistema de Archivo de Documentos. Disponible en <https://documents.un.org/prod/ods.nsf/home.xsp>

La educación y su influencia en el desarrollo desde la perspectiva de la ONU

*Enrique Catalán Salgado**
*Luis Miguel Valdivia Santa María***

Desde su fundación y durante estos 75 años de existencia, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha mostrado una constancia histórica y enfática de esfuerzos en materia educativa por medio de numerosas iniciativas, tratados y convenciones, lo cual revela la particular importancia que el organismo adjudica a este tema, ello se debe a que más allá de la instrucción formal que permite la movilidad social de quien la posee, la ONU y la Oficina de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) supieron identificar y reconocer muy tempranamente que la educación es en todo sentido un pilar transversal, central e indispensable para el desarrollo en su más amplia visión, y su relevancia es fundamental en la consecución de los propios fines del organismo. En este artículo hacemos una revisión histórica del enorme impacto que ejerce la educación en el desarrollo desde la

* Profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, se especializa en Estudios Regionales de América Latina y Política Exterior de Estados Unidos, globalización, integración regional y gobernanza global. Dirección electrónica: enriquecatalansalgado@gmail.com

** Profesor-investigador de tiempo completo adscrito en el Área de Investigaciones de Política Internacional, del Departamento de Política y Cultura, de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, donde desarrolla el tema de investigación: "México y América Latina en la redefinición de los órdenes hegemónicos del siglo XXI", en el que estudia los actores e instituciones que influyen en los procesos de redefinición de los órdenes hegemónicos: económicos, políticos, militares y culturales en el siglo XXI, desde el debate posmoderno de las relaciones internacionales y la geopolítica crítica. Dirección electrónica: valdivia@correo.xoc.uam.mx

perspectiva de la ONU, así como una aproximación a la forma en que el Covid-19 ha mermado el acceso a la educación en el caso de México.

Con motivo de la celebración del 75 aniversario de la Organización de las Naciones Unidas, los días 23 y 24 de octubre de 2020 el Área de Política Internacional, de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, realizó un Seminario de reflexión acerca del balance de esos 75 años y los retos por venir. En este texto se hace la revisión de *la educación y su influencia en el desarrollo, desde la perspectiva de la ONU*, en específico el organismo del Sistema de Naciones Unidas responsable de esta materia, es decir, la Oficina de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

A partir de un breve recorrido histórico, estas reflexiones destacan los grandes retos que ha enfrentado la institución desde su fundación, la vigencia histórica de los postulados que le dieron vida y nutren sus perspectivas de futuro. La trascendencia de este organismo internacional coincide con las grandes metas de la humanidad, vislumbrando a la educación como la herramienta fundamental para la Cultura de la Paz, el impulso de las ciencias y el desarrollo integral del ser humano, plasmados en las metas de la agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), lo cual analizamos en este texto.

Como mexicanos el objetivo de nuestra reflexión incluye la perspectiva nacional en el momento de la fundación de la UNESCO y culmina con los grandes retos actuales derivados de la crisis sanitaria de la pandemia por el SARS-COV2 en México, con especial énfasis en el impacto al acceso a la educación.

Por tratarse de una aproximación histórica y una semblanza de los desafíos actuales, en nuestra reflexión no es posible incluir una propuesta analítica con postulados hipotéticos o propositivos, lo cual rebasaría los objetivos planteados en esta investigación.

Antecedentes

Breve contexto de la fundación de la UNESCO y la presencia de México en ella

Los primeros antecedentes de los organismos representativos de un nuevo orden mundial basado en la diplomacia y la cooperación pacífica y constructiva entre las naciones surgen en el ambiente internacional una vez terminada la

Primera Guerra Mundial, o Gran Guerra, bajo la influencia del pensamiento pacifista liberal expresado en los 14 puntos de Wilson de 1918¹ y el tratado de paz de Versalles de 1919;² son las bases para crear la Sociedad de Naciones como precursora del actual sistema de naciones unidas. En este marco de referencia intergubernamental surgen innumerables esfuerzos de cooperación en todos los ámbitos del quehacer humano, entre los cuales destaca la cooperación intelectual como un importante activo para la paz.

En dicho contexto surgieron las aspiraciones de cooperación y acción común entre intelectuales y científicos más allá de sus fronteras nacionales, coadyuvando así en el esfuerzo común de la Humanidad para crear una cultura para la paz, la seguridad y la convivencia civilizada y racional, así:

El Consejo de la Sociedad de las Naciones aprobó en 1922 una Comisión Internacional de Cooperación Intelectual, cuyo presidente fue Henri Bergson; tenía 13 miembros y se reunía cada año. Dos años después Francia propuso crear una instancia más estructurada, un Instituto Internacional de Cooperación Intelectual; éste se instaló en el Palais Royal en París en 1926 y tenía siete secciones. Debía promover el espíritu científico y “crear un estado de espíritu favorable a la solución pacífica de los problemas internacionales, en el marco de la Sociedad de las Naciones”.³

La Sociedad de Naciones otorgó a las cuestiones internacionales de cooperación intelectual y de educación de las naciones un carácter imprescindible para crear una atmósfera de solidaridad internacional. Esto hizo posible el establecimiento de una red de comisiones nacionales que concretaron el

¹ Véanse los 14 puntos de Wilson, principalmente: “1° Convenios abiertos y no diplomacia secreta en el futuro. Y 14° La creación de una asociación general de naciones, a constituir mediante pactos específicos con el propósito de garantizar mutuamente la independencia política y la integridad territorial, tanto de los Estados grandes como de los pequeños”. Disponible en <http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1918-14PWW.html> (consulta: septiembre de 2020).

² Que diseña El Pacto de la Sociedad de Naciones (Parte I, artículos 1 al 26 y anexo). Disponible en <https://www.dipublico.org/1729/tratado-de-paz-de-versalles-1919-en-espanol/> (consulta: septiembre de 2020).

³ Cfr. Pablo Latapí Sarre, “60 años de la UNESCO: un aniversario en el que México tiene mucho que celebrar”, *Perfiles Educativos*, vol. xxviii, núm. 111, 2006, pp. 112-123. Disponible en: <https://www.iisue.unam.mx/perfiles/numeros/2006/111> (consulta: septiembre de 2020).

intercambio internacional de conocimientos artísticos, científicos y culturales en favor de estas tareas a escala mundial. En esta misión es importante destacar la presencia de la representación de México desde estas primeras etapas:

Gracias a las gestiones del destacado intelectual y diplomático Alfonso Reyes, México pudo integrarse tempranamente a los trabajos del instituto de París, no obstante, el disgusto de los gobiernos posrevolucionarios derivado de su exclusión de la Sociedad de Naciones, a la cual ingresó hasta septiembre de 1931. Tras su primera participación en una asamblea del instituto, en 1927, los representantes mexicanos ante el mismo —Reyes primero y Alberto J. Pani después— insistieron en la necesidad de establecer la Comisión Mexicana de Cooperación Intelectual. Ésta, (...) quedó integrada a principios de 1931, y estableció sus primeros estatutos en octubre del mismo año. A partir de 1936, bajo la dirección de Luis Sánchez Pontón y Alfonso Reyes, la comisión mexicana diseñó planes anuales de trabajo (...) a fin de cumplir mejor con los propósitos internacionales planteados en el rubro de cooperación intelectual.⁴

Nacimiento de la UNESCO

Los esfuerzos para contener la guerra y establecer una paz duradera, principios que inspiraron a la Sociedad de Naciones, chocaron por la *real politik* de la confrontación entre potencias que desencadenó la Segunda Guerra Mundial, conflicto bélico que sacudió al mundo del 1 de septiembre de 1939 al 2 de septiembre de 1945; sin embargo, prevaleció el deseo por restablecer la convivencia pacífica y constructiva en el ámbito intelectual: “Todavía en plena guerra, en noviembre de 1942, el Reino Unido invitó a las potencias aliadas y a otros países a reunirse en Londres para trabajar en la constitución de un ‘organismo internacional de educación’. Asistieron ocho países a lo que entonces se llamó la ‘conferencia de los ministros aliados de Educación’”.⁵

⁴ Es importante esta parte de nuestra historia diplomática, para ello véase el trabajo de Fabián Herrera León, “México y el Instituto Internacional de Cooperación Intelectual 1926-1939”, *Revista Tzintzun*, núm. 49, ene./jun. 2009, pp. 169-200. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-28722009000100007

⁵ Latapí, “60 años de la UNESCO...”, *op. cit.*

Al finalizar la conflagración mundial, esta primera iniciativa de los países aliados volvió a resurgir como una propuesta para definir una organización internacional de cooperación para la cultura entre los países amantes de la paz y la libertad, signatarios de la carta de la Organización de las Naciones Unidas el 24 de octubre de 1945.

Apenas terminada la guerra, se consideró llegado el momento para convocar a la Conferencia Preparatoria de Londres, que se efectuó del 1 al 16 de noviembre de 1945 (...) que habría de definir los estatutos de una “organización internacional de cooperación cultural” (...) había conciencia de que la educación y la cultura serían esenciales para asegurar la paz mundial.

El proyecto de la UNESCO diseñaba ya su estructura y órganos: Conferencia General, Consejo Ejecutivo, director general y Secretaría. El Consejo Ejecutivo estaría integrado por 18 miembros elegidos entre los delegados a la Conferencia General; era claro que serían elegidos por sus características personales y no como representantes de sus gobiernos, circunstancia que habría de evolucionar andando el tiempo, primero hacia la ambigüedad entre ambas funciones y luego hasta el predominio de su carácter de representación gubernamental. También aparecían en el proyecto las Comisiones Nacionales, como elemento esencial.

La firma del Acta Constitutiva ocurrió, como he dicho, el 16 de noviembre de ese año de 1945.⁶

Una vez protocolizada su existencia, la UNESCO celebró su primera conferencia general el 20 de noviembre de 1946 en París, “con la presencia de 48 países, de los que sólo 24 tenían derecho a votar. Como primer director general fue elegido el biólogo Julián Huxley”.⁷

Con esto se consolidó a la UNESCO, que hoy cuenta con comisiones gubernamentales y no gubernamentales en los países representados en el Sistema de las Naciones Unidas; organismo especializado en materia de Educación, Ciencia y Cultura y más recientemente de Comunicación e Información. Fomentando la elaboración y gestión de programas, diseñando instrumentos de

⁶ *Idem.*

⁷ *Idem.*

cooperación y financiamiento para ejecutar las decisiones de los aportes que emanan de sus Estados miembros.

Hay que destacar la especial relación que México ha tenido con la UNESCO, particularmente en sus primeros años con la gestión de Jaime Torres Bodet como director general de la misma, de 1948 a 1952, que merece un estudio aparte.⁸

Imperativo ético universal y educación como factor clave del desarrollo

Las metas y objetivos de la ONU tienen carácter universal, en tal sentido pueden observarse y entenderse los principales temas eje que guían las actividades de este organismo internacional desde su fundación: la paz y la educación para la paz, la lucha contra la discriminación y en particular contra el racismo; los derechos humanos, la libertad, la justicia mundial, la defensa del medio ambiente, el patrimonio natural y cultural, el respeto a la diversidad cultural, entre otros varios.⁹

En tal sentido, las resoluciones y convenciones adoptadas por la ONU deben interpretarse como un imperativo ético universal, es decir, son resoluciones adoptadas de común acuerdo que aspiran a ser de observancia global por la humanidad, no bajo el uso de la fuerza sino por los principios éticos sobre los cuales se fundan.

Pero la historia de ambas guerras mundiales demuestra que no es suficiente el llamado a las convicciones para lograr una sociedad mundial pacífica y armoniosa. Para que todo ser humano participe y colabore en la construcción de un mundo pacífico se requiere formación cívica y ética, conocimiento, educación en el más amplio sentido, la formación de una conciencia social que trasciende las barreras de lo local y lo nacional, entendernos como humanos y entender al mundo como una humanidad, con todos los contenidos y constructos que ello representa. Eso sólo será posible con esfuerzos

⁸ *El Correo de la UNESCO*, “Jaime Torres Bodet es el único mexicano que ha dirigido la UNESCO”. Disponible en <http://www.internacionales.pri.org.mx/SabiasQue/Sabias.aspx?y=4007> (consulta: septiembre-octubre de 2020).

⁹ Para más información sobre ética y política internacional véase Héctor Cuadra, *Reflexiones sobre ética y política internacional*, México, Universidad Iberoamericana, 2008, 175 pp.

formativos y educativos inéditos, y es lo que han hecho estos organismos, al identificar la educación como la herramienta que puede impulsar las bases de esta nueva sociedad mundial.

Desde su creación, numerosas conferencias, tratados y convenciones dan cuenta de que en todo momento el sector educativo ha sido un eje central y transversal para lograr los objetivos de la ONU en general y de la UNESCO en particular (Cuadro 1). Esto se debe a que desde la visión de esta organización “La cooperación política y económica de los gobiernos no es suficiente para garantizar el apoyo duradero y sincero de los pueblos. La paz debe basarse en el diálogo, la comprensión mutua y la solidaridad intelectual y moral de la humanidad”.¹⁰

En el Cuadro 1 se muestran los que se consideran hitos en materia educativa por parte de la UNESCO y mediante los cuales puede apreciarse la constancia histórica de los esfuerzos educativos en los 75 años de este organismo para consolidar la paz, erradicar la pobreza e impulsar el desarrollo sostenible, aspectos centrales de la misión de la organización.

Misión educativa de la ONU y los Objetivos del Desarrollo Sustentable

Desde la fundación de la ONU y la UNESCO, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en su artículo 26 se establece la educación como un derecho humano fundamental. En consonancia con esto, destaca que por medio siglo se han impulsado diferentes conferencias, tratados, pactos y acuerdos encaminados a garantizar este derecho.

En la diversidad de temas señalados en el Cuadro 1 puede observarse que la UNESCO se ha enfocado en un espectro amplio de acción en el plano educativo, que no sólo abarca la educación formativa desde el preescolar hasta la educación técnica y profesional, así como la formación especializada referente a la ciudadanía mundial, desarrollo sostenible, derechos humanos, salud y otros. Esto evidencia un paradigma dentro de la organización: la respuesta a los problemas y desafíos globales se encuentra en la educación.

¹⁰ UNESCO, Nuestra Misión. Disponible en <https://es.unesco.org/about-us/introducing-unesco> (consulta: 10 de octubre de 2020).

CUADRO 1. Eventos trascendentes de la UNESCO con incidencia directa en la educación

<i>Año</i>	<i>Evento</i>
1945	Constitución de la UNESCO.
1948	Declaración Universal de Derechos Humanos.
1949	Conferencia Internacional de Educación de Adultos (Elsinore, Dinamarca).
1952	Creación del Instituto para la Educación de la UNESCO.
1953	Se inicia el Plan de Escuelas Asociadas de la UNESCO.
1959	Declaración de los Derechos del Niño.
1960	Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza.
1960	Segunda Conferencia Internacional sobre Educación de Adultos (Montreal, Canadá).
1965	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (Nueva York, Estados Unidos).
1966	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.
1970	Comisión Internacional sobre el Desarrollo de la Educación. Su informe, titulado “Aprender a ser: la educación del futuro”, se publicó en 1972.
1972	Tercera Conferencia Internacional sobre Educación de Adultos (Tokio, Japón).
1974	Recomendación sobre la Educación para la Comprensión, la Cooperación y la Paz Internacionales y la Educación relativa a los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales.
1974–1983	Recomendación sobre la Convalidación de los Estudios, Títulos y Diplomas de Enseñanza Superior.
1979	Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Nueva York, Estados Unidos).
1985	Declaración sobre el Reconocimiento del Derecho a Aprender (París, Francia).
1987	Congreso Internacional Desarrollo y Perfeccionamiento de la Enseñanza Técnica y Profesional (Berlín, Alemania).
1989	Convención sobre los Derechos del Niño (Nueva York, Estados Unidos).
1989	Congreso internacional y Declaración sobre la paz en la mente de los hombres (Yamoussoukro, Côte d’Ivoire).
1990	Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien, Tailandia).
1993	Congreso internacional y Plan de Acción Mundial de Educación para los Derechos Humanos, la Paz y la Democracia (Montreal, Canadá).
1993	Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI sesiona. Su informe, titulado “La educación encierra un tesoro”, se publicó en 1996.
1994–1995	Declaración y Plan de Acción Integrado sobre la Educación para la Paz, los Derechos Humanos y la Democracia (Ginebra, Suiza).
1997	Quinta Conferencia Internacional sobre Educación de Adultos (Hamburgo, Alemania).

<i>Año</i>	<i>Evento</i>
1998	Primera Conferencia Mundial sobre la Educación Superior “Visión y Acción” (París, Francia).
1999	Segundo Congreso Internacional sobre Enseñanza Técnica y Profesional (Séul, República de Corea).
2000	El Foro Mundial sobre la Educación (Dakar, Senegal) adopta el Marco de Acción de Dakar.
2000	Se aprueba la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, con miras a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), de aquí a 2015.
2002	El Decenio de la Educación para el Desarrollo Sostenible (2005-2014) y encarga su coordinación a la UNESCO.
2003	Se inaugura el Decenio de las Naciones Unidas de la Alfabetización (2003-2012). La iniciativa de alfabetización: Saber para poder (LIFE, 2005) sirve de marco a la consecución de los objetivos del decenio.
2004	Reunión Internacional de la UNESCO sobre Educación Técnica y Profesional “Aprender para el trabajo, la ciudadanía y la sostenibilidad” (Bonn, Alemania).
2004	El Comité de Organizaciones Copatrocinadoras del ONUSIDA lanzó la Iniciativa Mundial sobre VIH/SIDA y Educación (EDUSIDA).
2008	48a Conferencia Internacional de Educación: “Educación inclusiva: el camino hacia el futuro” (Ginebra, Suiza).
2009	Conferencia Mundial sobre la Educación para el Desarrollo Sostenible “El paso a la segunda mitad del Decenio de las Naciones Unidas” (Bonn, Alemania).
2009	Sexta Conferencia Internacional de Educación de Adultos: “Vivir y aprender para un futuro viable: el poder del aprendizaje de adultos” (Belem, Brasil).
2009	Conferencia Mundial sobre la Educación Superior: “La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo” (París, Francia).
2010	Conferencia Mundial sobre Atención y Educación de la Primera Infancia (Moscú, Federación de Rusia).
2012	Tercer Congreso Internacional sobre Educación y Formación Técnica y Profesional “Transformar la EFTP: forjar competencias para el trabajo y la vida” (Shanghái, República Popular China).
2014	Conferencia Mundial de la UNESCO sobre Educación para el Desarrollo Sostenible (Aichi-Nagoya, Japón).
2015	Foro Mundial sobre la Educación 2015 (Incheon, República de Corea).
2015	Adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Nueva York, Estados Unidos).
2015	Adopción del Marco de Acción Educación 2030 (París, Francia).

Fuente: Elaboración propia con datos de la UNESCO. Disponible en <https://en.unesco.org/themes/education/about-us/history> (consulta: 15 de octubre de 2020).

Ya en la declaración de Incheon de 2015 se deja ver el importante y sustancial papel que tiene la educación en el nuevo enfoque de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, pues en ella se afirma que:

La educación ocupa un lugar primordial en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y es esencial para el logro de todos los ODS. Reconociendo el importante papel que desempeña, en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se pone de relieve la educación como un objetivo en sí mismo (ODS 4); además, se integran metas sobre educación en varios ODS más, en especial los que se refieren a la salud; el crecimiento y el empleo; el consumo y la producción sostenibles; y el cambio climático. Ciertamente, la educación puede acelerar los avances orientados a conseguir todos los ODS y, por ende, debe formar parte de las estrategias para alcanzar cada uno de ellos. La agenda sobre educación renovada que engloba el ODS 4 es amplia, integral, ambiciosa, llena de aspiraciones y universal, y se inspira en una visión de la educación que transforma las vidas de las personas, las comunidades y las sociedades, sin dejar a nadie rezagado.¹¹

En consecuencia, la educación, además de ser un fin en sí misma, es también un medio para la consecución de una amplia agenda mundial para el desarrollo, en la medida en que puede impulsar todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y de hecho las conclusiones del grupo de trabajo de la UNESCO sobre esta materia apuntan de forma explícita que “el logro del desarrollo sostenible para todos los países sólo es verdaderamente posible por medio de esfuerzos intersectoriales amplios que comiencen por la educación”,¹² dándole en consecuencia una importancia nodal en la agenda para el desarrollo.

Las observaciones del mencionado informe puntualizan cómo la educación influye significativamente en cada uno de los ODS, destacando por ejemplo la movilidad social y los mejores ingresos producidos por personas con mayor formación educativa, así como la reducción en la transmisión de la pobreza cuando las personas alcanzan más niveles educativos (ODS 1).

¹¹ ONU, Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4, ED-2016/WS/28, 2016, p. 22.

¹² UNESCO, El desarrollo sostenible comienza por la educación. *Cómo puede contribuir la educación a los objetivos propuestos para después de 2015*, ED-2014/WS/32, 2014, p. 2.

En el caso de la lucha contra el hambre (ODS 2), la educación permite adoptar mejores dietas con mayor variedad y equilibrio nutrimental; además, en países de altos ingresos, una mayor educación contribuye a reducir la obesidad y adoptar hábitos alimenticios más sanos y mayor higiene.

El impacto en la salud (ODS 3) se percibe de una variedad de formas, siendo la más visible la contribución a la prevención de enfermedades y evitar prácticas insalubres o dañinas por falta de conocimientos.

En cuanto a la igualdad de género (ODS 5), la UNESCO relaciona a la educación con la apertura de más oportunidades laborales para las mujeres, así como empoderamiento político y económico, un mayor ejercicio de sus derechos y de decisiones fundamentales de vida como el tamaño de su familia.

Para los recursos naturales como el agua y la energía (ODS 6 y 7), es destacable cómo la educación influye en el uso y administración de recursos como el agua, en especial en donde son escasos, y también contribuye a sensibilizar y concientizar sobre los efectos adversos para el medio ambiente de malas prácticas ecológicas, fomentando un uso más eficiente de las energías y un mejor proceso de los desechos que generamos.

Desde la perspectiva de los ODS, la educación es crucial para obtener un trabajo decente (ODS 8) y es crucial para el crecimiento económico de los países (ODS 9 y 10). En el mismo sentido, la educación contribuye a la creación de una clase media y en consecuencia tiende a disminuir la desigualdad de los ingresos.

En cuanto a las ciudades y comunidades sostenibles (ODS 11), la UNESCO considera que la educación contribuye enormemente a resolver los problemas de la vida urbana, a entender el descontento de las ciudades y a contribuir en su desarrollo colectivo.

Una sociedad con mayor instrucción también favorece la reflexión sobre los problemas ambientales (ODS 13, 14, 15), impulsa el compromiso de los ciudadanos con estas causas y ayuda a la comprensión y adaptación de las consecuencias del cambio climático.

Finalmente, la educación es un medio para fortalecer las instituciones y la paz (ODS 16), tomar decisiones de forma incluyente, promover la tolerancia y prevenir los conflictos que se presentan en las sociedades. También ayuda a combatir y disminuir la corrupción política y a mejorar los sistemas de justicia en la medida en que una sociedad más educada comprende los beneficios de un buen sistema de gobierno y el valor de la transparencia y el acceso a la información: mientras mayor sea el nivel educativo, será más factible

la comprensión multidimensional de los distintos problemas y la creación de alianzas para confrontarlos (ODS 17).

Como se observa, la riqueza y aportes de la educación en el desarrollo de los países trasciende por mucho la mera instrucción formal para insertarse en el mercado laboral y obtener un beneficio individual; verdaderamente es en todo sentido un pilar transversal, central e indispensable para el desarrollo en su más amplia visión.

El renovado interés por el propósito y la pertinencia de la educación en favor del desarrollo humano y la sostenibilidad económica, social y ambiental es uno de los rasgos que definen el ODS 4 – agenda Educación 2030. Esto forma parte integral de su visión holística y humanista, que contribuye a un nuevo modelo de desarrollo. Esta visión va más allá de un enfoque utilitarista de la educación e integra las múltiples dimensiones de la existencia humana. Considera la educación un factor inclusivo y crucial para promover la democracia y los derechos humanos y afianzar la ciudadanía mundial, la tolerancia y el compromiso cívico, así como el desarrollo sostenible. La educación facilita el diálogo intercultural y promueve el respeto de la diversidad cultural, religiosa y lingüística, que son vitales para la cohesión social y la justicia.¹³

No obstante su importancia, existen todavía muchas dificultades que han impedido alcanzar objetivos primarios en materia educativa en la mayoría de los países, tales como la culminación del ciclo educativo elemental por toda la población, y estos impedimentos ocurren con especial énfasis en los países en vías de desarrollo, como es el caso de México y los que conforman América Latina, circunstancias que, además, en 2020 han sido agravadas por la pandemia de Covid-19.

El caso de la educación en México e impactos del Covid-19

La educación es indispensable para el desarrollo sostenible, por tanto, los impactos de la emergencia sanitaria que estamos viviendo son de enorme preocupación para la Organización de las Naciones Unidas.

¹³ ONU, Declaración de Incheon..., *op. cit.*, p. 24.

La pandemia de enfermedad por coronavirus (Covid-19) ha provocado la mayor interrupción de la historia en los sistemas educativos, que ha afectado a casi 1.600 millones de alumnos en más de 190 países en todos los continentes. Los cierres de escuelas y otros centros de enseñanza han afectado al 94% de los estudiantes de todo el mundo, una cifra que asciende al 99% en países de ingreso bajo y mediano bajo.¹⁴

Al ser una emergencia sanitaria de carácter global, las afecciones en materia educativa no se limitan a los países en vías de desarrollo, aunque en éstos son más visibles y de mayor magnitud debido a la desigualdad económica y social, que en general disminuye las oportunidades de acceder a una educación presencial y reduce mucho más las posibilidades de convertir los esquemas educativos existentes a sistemas de clases a distancia mediante las tecnologías de la información.

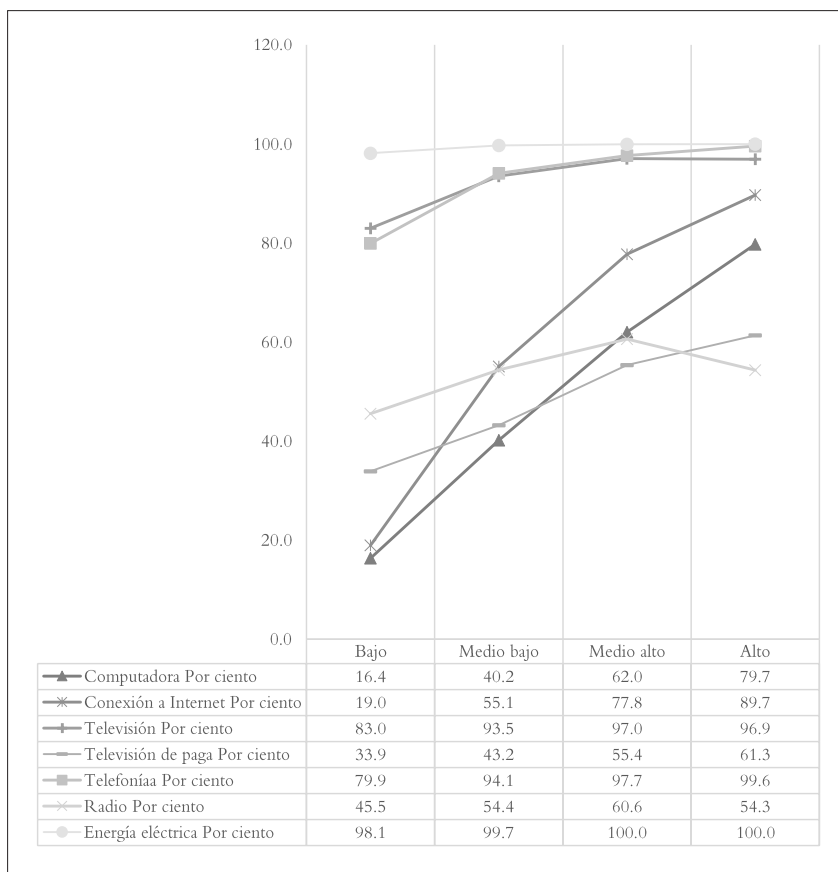
En este sentido, para México los impactos educativos de la pandemia son particularmente negativos por la enorme desigualdad social y las dificultades estructurales que preceden a la pandemia. Se trata de un país en el cual las últimas estimaciones disponibles del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) (2018) confirman la existencia de 52.4 millones de personas en situación de pobreza y 8.6 millones en pobreza extrema, lo cual genera extrema vulnerabilidad y condiciona gravemente sus posibilidades de acceso a las nuevas formas de educación remota y emergente, que han pretendido solucionar la problemática generada por el confinamiento y la pandemia.

Para la población mexicana, en muchos casos se carece tanto de los dispositivos que ocuparía el usuario final (radio, televisión, computadoras, tabletas, etcétera), como de la infraestructura necesaria para proveer los servicios asociados necesarios, como es el caso de internet.

Como vemos en la Gráfica 1, los estratos socioeconómicos bajo y medio bajo enfrentan invariablemente las mayores dificultades de acceso a las tecnologías de información y comunicaciones, pues si bien prácticamente todos los hogares cuentan con electricidad (99.5%), hay un enorme rezago en el acceso al servicio de internet, al cual solamente tiene conexión 56.4% de los hogares a escala nacional; en el estrato socioeconómico bajo, sólo tiene conexión 19%, que contrasta con 89.7% del estrato más alto.

¹⁴ ONU, *Policy Brief: Education during Covid-19 and beyond*, 2020, p. 2.

GRÁFICA 1. Hogares con equipamiento de tecnología de información y comunicaciones por estrato socioeconómico, según tipo de equipo, 2019



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEGI, “Hogares con equipamiento de tecnología de información y comunicaciones, según tipo de equipo”, ENDUTIH 2019. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/dutih/2019/default.html#Tabulados> (consulta: 20 de octubre de 2020).

En el caso de las computadoras, considerada una herramienta esencial para el aprendizaje remoto, sólo 16.4% de los hogares con estrato socioeconómico bajo, 40.2% del estrato socioeconómico medio bajo, 62% del estrato medio alto y 79% del estrato alto cuentan con una computadora.

Más allá de corroborar la enorme desigualdad de acceso a la educación remota o virtual entre la población mexicana, estos datos reflejan las dificultades

concretas que impiden la efectividad de la mayoría de las propuestas de educación que han surgido como solución temporal o emergente.

Conforme a los datos presentados en la Gráfica 1, es claro que en general ni siquiera la mitad de la población de escasos recursos (ingreso bajo y medio bajo) tiene acceso a radio, televisión de paga y computadoras. También es revelador que existe una brecha amplia de hasta 15% entre los hogares que sí tienen conexión a internet, pero no tienen computadora para realizar las actividades que se exige en las diversas modalidades en línea.

Las dificultades de acceso a estos recursos y la brecha tecnológica en México afectan de forma directa no solamente a los 31 millones de estudiantes de educación obligatoria que están fuera de las aulas por la suspensión de clases presenciales, también a 1.5 millones de docentes que imparten la educación básica obligatoria y que tuvieron que adaptarse a la nueva modalidad por sus propios medios o con muy poco apoyo por parte de las autoridades (Cuadro 2).

Para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) las dificultades ocasionadas por el Covid-19 en materia educativa en México tendrán impactos significativos, sobre todo a partir de la educación media superior. En un informe reciente, el PNUD señala que para el caso de México la tasa de supervivencia en educación básica es de cien por ciento, puesto que conforme a las estimaciones del organismo no hay abandono escolar en ese nivel. Para el caso de la educación media superior, la tasa de

CUADRO 2. Cifras totales de alumnos y maestros por nivel educativo ciclo 2016-2017

<i>Nivel o tipo educativo</i>	<i>Alumnos</i>	<i>Docentes</i>	<i>Escuelas o planteles</i>
Preescolar	4,931,986	234,635	88,939
Primaria	14,137,862	573,284	97,553
Secundaria	6,710,845	409,272	39,265
Educación básica (total)	25,780,693	1,217,191	225,757
Educación media superior	5,128,518	298,335	17,723
Educación obligatoria (total)	30,909,211	1,515,526	243,480

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), Principales cifras nacionales. Educación básica y media superior. Inicio del ciclo escolar 2016-2017. Disponible en <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2019/01/P2M110.pdf> (consulta: 28 de octubre de 2020).

supervivencia escolar es de 63.7%; para la educación superior de 37.5%, y para posgrado de 5.3%, por lo que el índice de educación en México podría retroceder a los niveles de 2015.¹⁵

Sin embargo, como se ha señalado, los impactos generados trascienden el aspecto meramente educativo, la ausencia de actividades escolares afecta directamente temas de nutrición, seguridad, violencia y desarrollo en general,

[...] para millones de niños en todo el mundo, la escuela no es solamente un lugar para aprender. Es también un lugar seguro, lejos de la violencia, donde pueden recibir alimentos gratis y servicios de salud y nutrición tales como vacunas, desparasitación y suplementos de hierro. Un estimado de 379 millones de niños a nivel mundial han perdido los alimentos escolares debido a los cierres de escuelas durante la pandemia, sin estos alimentos los niños pasan hambre, lo cual amenaza sus sistemas inmunes y su capacidad de lidiar con las enfermedades. Como lo demuestran estudios de crisis previas, los cierres de escuelas y la caída económica provocada por el Covid-19 también puede incrementar los niveles de violencia contra los niños, el trabajo infantil, el matrimonio infantil y los embarazos tempranos. Los niños de familias pobres a menudo trabajan para compensar la pérdida del ingreso familiar. Además, la reducida productividad de los padres trabajadores coloca desafíos económicos tanto a la familia como a la sociedad.¹⁶

Por lo anterior, la ONU convoca reiteradamente por medio de distintos representantes de sus organismos a abrir las escuelas de todos los países en cuanto sea posible.

En este sentido, la directora del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Henrietta Fore, ha llamado a los gobiernos “a invertir de nuevo en la educación y a dar prioridad a la reapertura escolar cuando se levanten las restricciones impuestas por la pandemia”, mientras que el director general de la Organización Mundial de la Salud (OMS), Tedros Adhanom

¹⁵ PNUD, Desarrollo humano y Covid-19 en México: desafíos para una recuperación sostenible, 2020, p. 45.

¹⁶ ONU, En el Día Internacional de la Educación, UNESCO convoca a trabajar por una educación para los pueblos, el planeta, la prosperidad y la paz. En México hay 4 millones de niñas y niños fuera de la escuela, 23 de enero de 2020. Disponible en <https://www.onu.org.mx/en-el-dia-internacional-de-la-educacion-unesco-convoca-a-trabajar-por-una-educacion-para-los-pueblos-el-planeta-la-prosperidad-y-la-paz/> (consulta: 17 de octubre de 2020).

Ghebreyesus, ha destacado que la decisión de cerrar los centros educativos debe ser un último recurso, temporal, y sólo debe llevarse a cabo en el ámbito local en áreas con una transmisión intensa de Covid-19.¹⁷

Para el secretario general de la ONU, António Guterres, la pandemia “ha causado el trastorno más grave registrado en los sistemas educativos en toda la historia y amenaza con provocar un déficit de aprendizaje que podría afectar a más de una generación de estudiantes”.

Por ello, la guía de la ONU, la UNESCO, la UNICEF y otros organismos internacionales que permitan la cooperación e intervención de los países para apoyar y acelerar nuevamente la educación, será fundamental no sólo para este sector en México, sino para el desarrollo global en su conjunto.

Conclusiones

La Organización de las Naciones Unidas es, a pesar de las dificultades que ha enfrentado, el organismo multilateral con mayor credibilidad y compromiso de los países adheridos. A sus 75 años es también la institución internacional que más ha contribuido, desde distintos enfoques, al desarrollo económico, político, social y cultural del mundo, en consonancia con su mandato para la procuración de la paz, la defensa y promoción de los derechos humanos.

Desde su fundación ha destacado significativamente el papel de la educación no solamente como un fin deseable y necesario, sino como una herramienta básica que permite alcanzar la paz, fomentar la tolerancia, arraigar la seguridad y la comprensión internacionales, y que por sus alcances es también un medio a partir del cual se puede potenciar el desarrollo humano en todas sus esferas, lo que otorga a la educación un papel central dentro de los propios fines del organismo. Por ello, es posible observar en todas las épocas grandes esfuerzos de la ONU y la UNESCO en materia educativa, que se han materializado en acuerdos, tratados y conferencias firmadas por la mayoría de los Estados miembros.

En el mismo sentido, los impactos negativos en materia educativa provocados por la pandemia y el Covid-19 han merecido la más alta preocupación

¹⁷ ONU Noticias, *La reapertura de las escuelas debe ser prioritaria una vez levantadas las restricciones debidas al Covid-19*, 15 de septiembre de 2020. Disponible en <https://news.un.org/es/story/2020/09/1480552> (consulta: 1 de noviembre de 2020).

de la ONU y sus organismos asociados, en la medida en que la paralización de las escuelas y el retraso educativo implica aplazar todos los demás aspectos del desarrollo humano, siendo mayor el desafío para los países en vías de desarrollo como México, que cuentan con menos capacidades para hacer una transición a la educación digital y cuya desigualdad económica, además de dificultar el acceso a la educación, se incrementa bajo las difíciles circunstancias de la pandemia.

El seguimiento puntual de la ONU, la UNESCO y el PNUD a esta problemática, la constante publicación de diversos informes y recomendaciones puntuales y actualizadas sobre la forma en que México y el resto del mundo pueden salir bien librados de esta y otras amenazas globales confirman plenamente la vigencia y utilidad del organismo.

Su acompañamiento, sus llamados a trabajar en cooperación y solidaridad, así como los esfuerzos consolidados en materias específicas como la educación y la cultura seguirán siendo foros y herramientas valiosísimas para la consolidación de todos los derechos humanos y el desarrollo de la humanidad en su más amplio sentido.

Para México los foros internacionales, especialmente la ONU, son el espacio fundamental para la diplomacia multilateral de cooperación y convivencia pacífica, y así lo ha demostrado a lo largo de nuestra historia diplomática y hoy es un respaldo fundamental para responder a la crisis de la emergencia mundial por la pandemia del SARS COV2, para responder a la emergencia sanitaria oportunamente y a sus efectos, económicos, sociales y educativos.

Referencias

- Cuadra, Héctor, *Reflexiones sobre ética y política internacional*, México, Universidad Iberoamericana, 2008, 175 pp.
- El Correo de la UNESCO*, “Jaime Torres Bodet es el único mexicano que ha dirigido la UNESCO”. Disponible en <http://www.internacionales.pri.org.mx/SabiasQue/Sabias.aspx?y=4007> (consulta: septiembre–octubre 2020).
- Herrera, León Fabian, “México y el Instituto Internacional de Cooperación Intelectual 1926–1939”, *Revista Tzintzun*, núm. 49, ene./jun. 2009, pp. 169–200. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-28722009000100007

- INEE, Principales cifras nacionales. Educación básica y media superior. Inicio del ciclo escolar 2016–2017, 2018. Disponible en <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2019/01/P2M110.pdf>
- Latapí, Sarre Pablo, “60 años de la UNESCO: un aniversario en el que México tiene mucho que celebrar”, *Perfiles Educativos*, vol. xxviii, núm. 111, 2006, pp. 112-123 (recuperado en septiembre 2020) en: <https://www.iisue.unam.mx/perfiles/numeros/2006/111>
- , “México y la UNESCO: cómo mejorar esta relación”, *Perfiles Educativos*, vol. xxx, núm. 121, 2008, pp. 125-136. Disponible en <https://www.iisue.unam.mx/perfiles/articulo/2008-121-m%C3%89xico-y-la-unesco-como-mejorar-esta-relacion.pdf> (consulta: septiembre de 2020).
- ONU, Policy Brief: Education during Covid-19 and beyond, 2020. Disponible en https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-08/sg_policy_brief_covid-19_and_education_august_2020.pdf
- , Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4. ED-2016/WS/28, 2016. Disponible en <http://www.onu.org.ar/stuff/educacion2030.pdf>
- , Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2020, 2020. Disponible en https://unstats.un.org/sdgs/report/2020/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2020_Spanish.pdf
- ONU Noticias, En el Día Internacional de la Educación, UNESCO convoca a trabajar por una educación para los pueblos, el planeta, la prosperidad y la paz. En México hay 4 millones de niñas y niños fuera de la escuela. Disponible en <https://www.onu.org.mx/en-el-dia-internacional-de-la-educacion-unesco-convoca-a-trabajar-por-una-educacion-para-los-pueblos-el-planeta-la-prosperidad-y-la-paz/> (consulta: 17 de octubre de 2020).
- , La reapertura de las escuelas debe ser prioritaria una vez levantadas las restricciones debidas al Covid-19. Disponible en <https://news.un.org/es/story/2020/09/1480552> (consulta: 1 de noviembre de 2020).
- Pacto de la Sociedad de Naciones. Disponible en <https://www.dipublico.org/1729/tratado-de-paz-de-versalles-1919-en-espanol/> (consulta: septiembre 2020).
- PNUD, Desarrollo Humano y Covid-19 en México: desafíos para una recuperación sostenible, 2020. Disponible en <https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/desarrollo-humano-y-covid-19-en-mexico-.html>

- UNESCO, El desarrollo sostenible comienza por la educación. Cómo puede contribuir la educación a los objetivos propuestos para después de 2015. ED-2014/WS/32, 2014. Disponible en https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000230508_spa
- , Nuestra Misión. Disponible en <https://es.unesco.org/about-us/introducing-unesco>
- , History in the education sector. Disponible en <https://en.unesco.org/themes/education/about-us/history> (consulta: 15 de octubre de 2020).
- Wilson, Woodrow, 14 puntos de Wilson. Disponible en <http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1918-14P.WW.html> (consulta: septiembre de 2020).

***Big Data* y desarrollo sostenible: piedras angulares de la ONU a 75 años de su fundación**

*Enrique Catalán Salgado**

Este apartado analiza los planteamientos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre los usos y potencialidades del *Big Data* como piedra angular para el desarrollo sostenible. Desde su fundación la ONU ha dado una importancia fundamental al uso de datos para la resolución de problemas, pero frente a la nueva realidad del siglo XXI, donde existe un universo de información que requiere capacidades, tecnologías y recursos especiales para ser procesados y utilizados, la organización se ha puesto a la vanguardia creando conceptos y categorías de análisis específicos, tal es el caso del “*Big Data* para el desarrollo sostenible”, y ha creado también laboratorios informáticos dedicados exclusivamente a generar herramientas que obtengan el máximo beneficio de este nuevo y enorme flujo de información, que con frecuencia sobrepasa las capacidades de otras instituciones o bien es aprovechado casi exclusivamente con fines de lucro por las grandes corporaciones internacionales. En consecuencia, la ONU se ha propuesto no sólo tener la capacidad de usar el *Big Data* como recurso estratégico para el desarrollo, sino de hacerlo accesible para todos, regular que no se haga mal uso del mismo, y contribuir a la solución de problemas globales con datos e información que sólo pueden generarse mediante *Big Data*.

Se propone hacer una revisión de carácter histórico sobre la evolución en los sistemas de información estadística y procesamiento de datos de la ONU,

* Profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Líneas de investigación: estudios regionales de América Latina y política exterior de Estados Unidos, globalización, integración regional y gobernanza global. Dirección electrónica: enriquecatalansalgado@gmail.com

desde su fundación hasta los actuales métodos de procesamiento de metadatos o *Big Data* enfocados en el desarrollo sostenible.

El objetivo en primer lugar es demostrar la importancia que la ONU otorgó a la recolección e interpretación de datos como materia prima para diseñar sus planes de acción institucional.

Aunque esto puede parecer una obviedad visto desde el presente, la aproximación detallada al tema clarifica que al ser un organismo internacional de carácter mundial, y circunscribirse su fundación en una época en que los registros estadísticos y el acceso a datos fiables no era una norma en la comunidad internacional ni una práctica común al interior de muchos Estados miembros, la organización enfrentó desafíos que involucran no sólo la recolección de información, sino la formación de una conciencia sobre la importancia de los datos en la solución de problemas, así como la creación de instituciones y personal capacitado que pudiera realmente proveer información valiosa para estos fines.

En segundo lugar, el desarrollo del tema propuesto demuestra que la ONU planteó como parte de su esencia ser el centro mundial de datos, el punto de referencia alrededor del cual se pudieran obtener todo tipo de estadísticas confiables que contribuyan a entender y resolver los grandes problemas del mundo que competen a la organización; por tanto, para la ONU la recolección e interpretación de datos no sólo es una herramienta, sino que es una de sus actividades nucleares y constitutivas.

En tal sentido, destaca que la organización ha contribuido de manera notable mucho más allá de la recopilación de estadísticas, creando conceptos y categorías de análisis específicos, diseñando metodologías y, desde luego, adaptándose a las evoluciones tecnológicas para extraer y procesar más información, más rápido, y de forma más útil a la comunidad internacional.

Es en este último punto donde descansa el análisis central del texto en cuanto a los planteamientos de la ONU sobre los usos y potencialidades del *Big Data* como piedra angular para el desarrollo sostenible, pues el organismo internacional no solamente ha desarrollado laboratorios informáticos dedicados específicamente a generar herramientas de análisis que arrojen información visible desde el estudio del *Big Data*, incluso con carácter predictivo, mismas que han demostrado ya utilidad y eficacia, por lo que es posible afirmar que el organismo lidera el uso de nuevas tecnologías de la información con el objetivo concreto de promover el desarrollo, entre otros que conciernen a sus principios y metas fundacionales.

Esta revisión histórica y contextual nos permite ver desde otra perspectiva –menos técnica y más humana– los enormes esfuerzos que ha realizado la organización estos 75 años para obtener y procesar la información necesaria que pueda arrojar respuestas a varios de los grandes desafíos que enfrentamos como humanidad.

La aproximación a las definiciones y usos que la ONU plantea desde su interior sobre el *Big Data* como elemento central del desarrollo sostenible nos ilustran sobre el nuevo universo rebosante de datos en el que hoy vivimos, que demandan nuevas técnicas, nuevos análisis, nuevas capacidades para procesarlos e interpretarlos, y cómo la ONU ha asumido el desafío y ha dirigido sus esfuerzos para que el manejo de *Big Data* no sea solamente el negocio de las grandes corporaciones multinacionales, sino un instrumento de acceso libre y gratuito que dé solución a muchos de los problemas que compartimos en el mundo.

El mundo genera y demanda cada vez más información en tiempo real para la toma de decisiones, pero además en la era de la internet y de la internet de las cosas, la información no solamente se genera mediante los ejercicios tradicionales tales como los censos y las encuestas impulsados por las autoridades nacionales y los organismos no gubernamentales, también se genera por sí misma desde muchas fuentes valiosas que requieren nuevas capacidades de procesamiento e interpretación.

Frente a esta nueva realidad de un mundo hiperconectado, y en consonancia con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) primero, y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) después, desde que inició el siglo XXI la ONU en general, y la División de Estadística en particular, han hecho significativos esfuerzos por generar estas capacidades y presentar nuevas herramientas de análisis, metodologías y procedimientos, bajo la premisa puntual de que la llamada *revolución de la información* debe ser una *revolución para el desarrollo sostenible*. Este artículo profundiza al respecto.

Antecedentes

Desde su formación hace 75 años, la ONU comprendió que para lograr efectivamente su misión de mantener la paz y promover el progreso económico y social de todos los pueblos (objetivos señalados en el preámbulo de la Carta de la ONU) se requeriría de información confiable, puntual y pertinente para

la toma de decisiones sobre los desafíos que enfrenta la humanidad y la forma de resolverlos.

Con esto en mente, el Consejo Económico y Social (ECOSOC, por sus siglas en inglés), estableció en su resolución del 16 de febrero de 1946 la creación de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas, misma que se fundó en 1947 y la cual es reconocida en la actualidad como “el máximo órgano del sistema estadístico global que reúne a las Autoridades Estadísticas de todos los Estados parte, y es el máximo órgano de toma de decisiones de las actividades relacionadas con la estadística, responsable de establecer normas estadísticas y desarrollar conceptos y métodos, incluyendo su implementación a nivel nacional e internacional”.¹

El mandato de la Comisión de Estadística fue establecido en la resolución 1566 (L) del Consejo Económico y Social el 3 de mayo de 1971, reafirmando la resolución de 1946 y asignando cinco tareas principales a la Comisión de Estadística:

1. Fomentar el desarrollo de estadísticas nacionales y mejorar su comparabilidad.
2. Coordinar las actividades estadísticas de los organismos especializados.
3. Desarrollar el servicio central de estadística de la Secretaría.
4. Asesorar a los órganos de las Naciones Unidas sobre cuestiones generales relativas a la compilación, interpretación y difusión de información estadística.
5. Fomentar el mejoramiento de las estadísticas y de los métodos estadísticos en general.

Como se observa, es casi a la par de la creación de la ONU cuando se determinó la necesidad de tener un organismo especializado responsable no solamente de recopilar información y asesorar a sus propios organismos sobre los procedimientos para hacerlo, sino también de coadyuvar a que todos los países siguieran métodos uniformes de recolección de datos estadísticos para maximizar la comparabilidad y en consecuencia la utilidad de la información,

¹ División Estadística. United Nations Statistical Commission. Overview. Disponible en <https://unstats.un.org/unsd/statcom/> (consulta: 10 de octubre de 2020).

por lo que es indudable el valor dado por la ONU al quehacer estadístico y la interpretación de datos desde el origen mismo de la organización.

Forma parte de la misión de las Naciones Unidas servir de centro mundial de datos en todos los ámbitos, de modo que la información recopilada por el sistema de Naciones Unidas se halle disponible para todo el mundo. En lo que a estadísticas se refiere, es nuestra responsabilidad gestionar y facilitar el desarrollo de un sistema mundial de estadísticas. Nos esforzamos por desarrollar estándares, principios y normas para las actividades estadísticas a nivel mundial y prestamos apoyo a los países para que consoliden sus propios sistemas estadísticos nacionales. La información estadística que se publica gira en torno a una gran variedad de ámbitos: estadísticas económicas, demográficas y sociales, energía, género, industria y turismo. Asimismo, se realizan mediciones sobre el comercio internacional y la globalización económica así como la supervisión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030.²

Es importante destacar que la Comisión de Estadística también supervisa el trabajo de la División Estadística del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de la ONU, la cual es encargada de recopilar, procesar y difundir todo tipo de información de la mayor relevancia para la comprensión del acontecer mundial y el impulso al desarrollo.

Esta División constituye el centro mundial de datos sobre cualquier materia y aúna toda la información estadística mundial recopilada por todo el sistema de la ONU. La División tiene un fuerte compromiso con el avance de los sistemas estadísticos mundiales y para ello recoge y divulga información estadística a nivel mundial, desarrolla estándares y normas y presta apoyo a los países en su esfuerzo por fortalecer sus sistemas nacionales. Además, permite la coordinación de las actividades relacionadas con la estadística a nivel internacional y da soporte a la Comisión de Estadísticas de las Naciones Unidas en el desempeño de sus funciones.³

² Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Disponible en <https://www.un.org/development/desa/es/key-issues/statistics.html> (consulta: 15 de octubre de 2020).

³ Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. División de estadísticas. Disponible en <https://www.un.org/development/desa/es/about/desa-divisions/statistics.html> (consulta: 10 de octubre de 2020).

La utilidad de estos análisis realizados por el DAES y la División de Estadística es clara y ha sido demostrada en los años de vida de la organización con la presentación de múltiples informes sobre los problemas y prioridades de la agenda mundial. Pero más allá de estos documentos, lo esencial de todo este procesamiento de datos es que “los Estados parte abordan el tratamiento de los problemas que tienen en común y evalúan las distintas opciones políticas” mediante sus procesos de deliberación y toma de decisiones. De igual forma, la organización señala que “a lo largo de las últimas décadas, gracias al exhaustivo análisis de políticas elaborado por el DAES se han resuelto muchos de los principales problemas de naturaleza socio-económica de importancia mundial”.⁴

En los primeros años de la Comisión de Estadística, en 1948 la misma interpretaba que su meta “es contribuir al esfuerzo de las Naciones Unidas en organizar un mundo para la paz mediante la creación de un sistema de estadísticas mundial”,⁵ hoy más que nunca ese espíritu sigue vigente y se hace explícito en las declaraciones de la vicesecretaria general de la ONU, Amina Mohammed, quien destaca “la importancia de los datos precisos, representativos, inclusivos y desagregados para entender los desafíos que afronta el mundo e identificar las soluciones más apropiadas para el desarrollo sostenible” y para “garantizar un mundo en el que nadie, absolutamente nadie, se quede atrás”.⁶

Big Data para el Desarrollo Sostenible

Con el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información, y en concreto con la masificación de las computadoras y el acceso a internet, la sociedad mundial experimentó una drástica transformación en la oferta y demanda de la información, provocando, entre muchas consecuencias, la necesidad de datos

⁴ Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. *¿Qué hacemos?* Disponible en <https://www.un.org/development/desa/es/about/what-we-do.html> (consulta: 15 de octubre de 2020).

⁵ Naciones Unidas, *The United Nations Statistical Commission at 70 years*, 2017, p. 7. Disponible en https://unstats.un.org/unsd/statcom/70th-anniversary/documents/UN_Statistical_Chairs_booklet_WEB.pdf

⁶ Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. *Los datos precisos y representativos pueden ayudar a hallar soluciones para el desarrollo sostenible*. Disponible en <https://www.un.org/development/desa/es/news/statistics/deaths-can-be-avoided-with-better-data.html>

más actualizados –incluso en tiempo real–, más detallados y más complejos, que no podrían obtenerse por los mecanismos estadísticos tradicionales debido a los volúmenes de información que han crecido exponencialmente y a la velocidad con la que se generan.

La utilidad de estas nuevas tecnologías y la información que brinda es tan valiosa que incluso puede salvar vidas en situaciones de riesgo, como ya se ha demostrado cuando el *big data* se ha utilizado por la ONU y otros organismos en la atención, prevención y contención de desastres naturales en el momento en que éstos ocurren, con exitosos resultados.

En consecuencia, desde las últimas dos décadas, cuando empezó a ocurrir masivamente la revolución de los datos, la ONU se ha enfocado en estudiar y comprender las oportunidades y riesgos que implican el nuevo volumen y tipo de información disponible, en prevenir sus usos negativos, en generalizar y facilitar el acceso mundial a la información, y en potenciar las virtudes de esta nueva circunstancia para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Desde que se tuvo conocimiento de la revolución de los datos, se planteó en un estudio la necesidad de diferenciar entre ésta y una categoría más específica enfocada al desarrollo, tal fue la labor realizada por el Grupo Asesor de Expertos Independientes en la revolución de los datos a petición del secretario general de la ONU, de la cual se resumen las características en el Cuadro 1.

Como puede deducirse, existía ya un claro interés en utilizar estas nuevas fuentes de información para los ODS, y también una preocupación que todavía persiste sobre la posible violación de derechos humanos que puede generarse en estas nuevas dinámicas, como ocurre con el derecho a la privacidad. Sin embargo, este primer enfoque sobre la Revolución de los datos para el desarrollo era todavía impreciso, pues aunque planteaba una complementación con los “datos tradicionales”, no existía una diferenciación clara respecto a la evolución general del *big data* y los otros datos, o respecto a la “revolución de los datos” más amplia.

Pero atendiendo a estas y otras recomendaciones, la ONU se ha encargado de crear una categoría especial de análisis llamada *Big Data* para el desarrollo, que sí presenta claras distinciones frente al *Big Data* común y más ampliamente utilizado.

Así, la iniciativa Global Pulse de la ONU definió el *Big Data* como “un término amplio que se refiere a enormes cantidades de datos digitales continuamente generados por la población global” y estableció que si bien se

CUADRO 1. Características de la revolución de los datos y la revolución de los datos para el desarrollo sostenible, conforme al Grupo Asesor de Expertos Independientes

<i>Revolución de los datos</i>	<i>Revolución de los datos para el desarrollo sostenible</i>
Una explosión en el volumen de datos, en la velocidad con que se producen, el número de productores, su diseminación, y la gama de asuntos sobre los que existen datos, ya sea que se produzcan a partir de nuevas tecnologías, como la telefonía celular y la “Internet de las cosas”, como de otras fuentes, como los datos cualitativos, los datos generados por los ciudadanos y los datos acerca de las percepciones subjetivas.	La integración de estos nuevos datos con los datos tradicionales para producir información de alta calidad que sea más detallada, oportuna y relevante para propósitos y usuarios múltiples, y especialmente para promover y monitorear el desarrollo sostenible.
Una demanda creciente de datos en todos los sectores de la sociedad.	El incremento en la utilidad de los datos mediante un grado mucho mayor de apertura y transparencia, evitando la invasión a la privacidad y el abuso de los derechos humanos por el uso inapropiado de datos de individuos y colectivos, así como minimizando la desigualdad en la producción, el acceso y el uso de los datos.
	En última instancia, el empoderamiento de la gente, la creación de mejores políticas, mejores decisiones y mayores niveles de participación y rendimiento de cuentas, que conduzcan a mejores resultados para la gente y el planeta.

Fuente: Elaboración propia con datos del informe, “Un mundo que cuenta: movilización de la revolución de los datos para el desarrollo sostenible”, Grupo Asesor de Expertos Independientes sobre la revolución de los datos para el desarrollo sostenible (GAEI), 2014, p. 6. Disponible en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37889-un-mundo-que-cuenta-movilizacion-la-revolucion-datos-desarrollo-sostenible>

caracteriza por un mayor volumen, mayor variedad y una mayor velocidad, la conjunción de estos elementos puede generar valor al permitir una rica y provechosa interpretación de la realidad para los tomadores de decisiones, siendo ésta la ventana de oportunidad que se busca en torno al desarrollo (Cuadro 2).

CUADRO 2. Características de la información de *Big Data* para el desarrollo

<i>Característica</i>	<i>Descripción</i>
Digitalmente generada	La información es nativa digital, no digitalizada manualmente, y puede ser manipulada por computadoras.
Producida pasivamente	La información es un subproducto de las interacciones con los servicios digitales.
Recolectada automáticamente	Un sistema instalado extrae y almacena automáticamente la información relevante que se genera.
Rastreada geográficamente o temporalmente	Por ejemplo, es el caso de la ubicación espacial de los dispositivos móviles o del registro de la duración de una llamada.
Continuamente analizada	La información es relevante para el bienestar del ser humano y su desarrollo, y puede ser analizada en tiempo real.

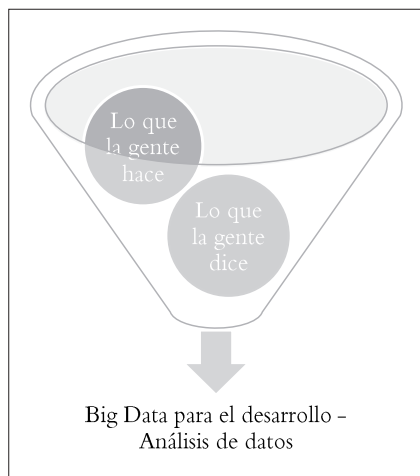
Fuente: Elaboración propia con datos de Global Pulse, *Big Data for development: a primer*, 2013, p. 3. Disponible en <https://www.unglobalpulse.org/document/big-data-for-development-primer/>

Esta última característica permite distinguir y generar el concepto de “Big Data para el desarrollo” utilizado por la ONU, el cual “se refiere en específico a la identificación de fuentes de *Big Data* relevantes a la política y planeación de los programas de desarrollo y difiere tanto de los datos tradicionales para el desarrollo como de lo que el sector privado y los medios llaman coloquialmente *Big Data*”.⁷

Por las características presentadas en el Cuadro 2 se observa que si bien puede haber múltiples fuentes de información, éstas se pueden reducir a dos grandes categorías representadas en la Figura 1.

⁷ Global Pulse, *Big data for development: a primer*, 2013, pp. 1-2. Disponible en <https://www.unglobalpulse.org/document/big-data-for-development-primer/> pp. 1-2.

FIGURA 1. Fuentes de información de *Big Data* para el desarrollo



Fuente: Elaboración propia con datos de Global Pulse, *Big data for development: a primer*, 2013, p. 3. Disponible en <https://www.unglobalpulse.org/document/big-data-for-development-primer/>

Al tratarse de información pasiva generada digitalmente de forma nativa, todo lo que la gente hace en medios y dispositivos digitales o conectados a internet, es decir, la información transaccional, tales como servicios financieros (compras, transferencias de dinero, ahorros y préstamos), servicios de comunicación como registros anónimos del uso de los dispositivos telefónicos celulares o información sobre servicios tales como registros anónimos de solicitudes de búsqueda de información en “buscadores” de internet o el historial de navegación, es información que se registra y puede estar sujeta a procesamiento para análisis de datos.

En el caso de la segunda fuente, lo que la gente dice, se refiere al registro de noticias locales, nacionales e internacionales producidas en línea, fuentes de información u opinión públicamente accesibles tales como blogs, foros, comentarios en los distintos portales y páginas web, contenidos en las páginas de redes sociales, anuncios en línea, páginas de comercio electrónico y cualquier otra página de acceso público, ya sea para ventas, servicio o información. Todos estos contenidos que representan una enorme fuente de información sobre la opinión pública o sobre el acceso a distintos bienes y servicios pueden ser y son minuciosamente revisados y analizados por sistemas especializados que procesan la información automáticamente.

Es importante destacar que la capacidad de análisis que aquí se discute no está limitada a la información “escrita” en los medios digitales, en realidad las tecnologías actuales utilizadas pueden escrutar de igual forma cualquier audio o contenido audiovisual disponible digitalmente, lo que nos da una idea de la magnitud de la cantidad de información que es procesada y estudiada para distintos fines mediante el procesamiento de *Big Data*. De hecho la propia ONU, mediante su iniciativa Global Pulse, ha desarrollado herramientas de

inteligencia artificial que permiten a los investigadores utilizar dichas tecnologías, tal es el caso de Qatalog.⁸

Como puede verse en el último paso de la Figura 1, para que toda esta información de *Big Data* sea útil, requiere ser administrada y filtrada mediante el análisis de datos, es decir, con la aplicación de metodologías que transforman estas cantidades masivas de información primaria sin procesar en datos que son útiles para fines analíticos, este procesamiento es el que finalmente arroja resúmenes y estadísticas útiles para medir el desarrollo, evaluar las políticas públicas o tomar decisiones para la aplicación de las mismas.

Aunque tiene muchas ventajas potenciales, Global Pulse reconoce formalmente tres grandes rubros en los cuales el *Big Data* para el desarrollo ha contribuido enormemente, tanto en los ODS como en otras áreas de importancia para los fines y funciones generales de la organización:⁹

1. Advertencia temprana. Se detectan con anticipación anomalías y esto puede prevenir y permitir respuestas más rápidas de la población en situaciones de crisis o amenazas.
2. Conciencia en tiempo real. Una representación muy detallada de la realidad obtenida mediante *Big Data* puede contribuir en el diseño y enfoque de programas y políticas públicas.
3. Retroalimentación en tiempo real. Es posible hacer ajustes a los programas y políticas públicas mediante el monitoreo en tiempo real de su impacto en la población objetivo.

Sin embargo, no todo es tan positivo como podría ser, pues a pesar de vivir en la era de la información, existen aún muchos vacíos de información, tanto sobre temas particulares como sobre regiones específicas. También existe todavía una gran desigualdad entre quienes tienen mayor acceso

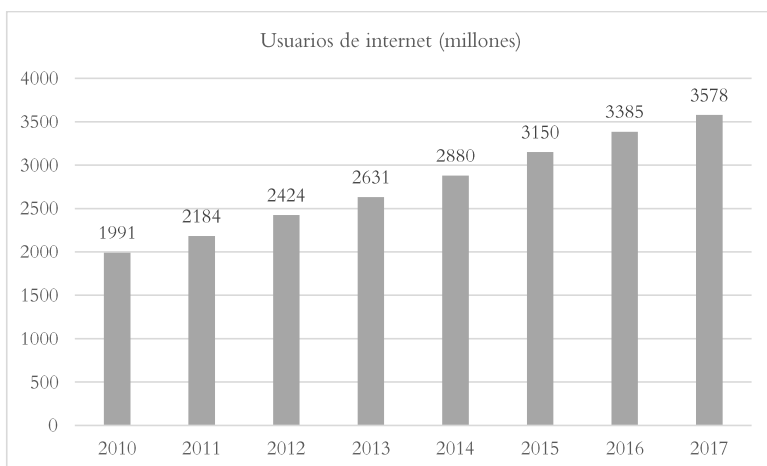
⁸ Qatalog es una herramienta multipropósito de inteligencia artificial para acceder y analizar numerosas fuentes incluyendo documentos PDF, radio, y datos históricos de redes sociales con temas y discusiones específicos. Es capaz de arrojar el dato, por ejemplo, de en cuántos programas de radio se ha hablado sobre un tema en específico y cuántas menciones se han hecho sobre ello, aunque sólo puede ser usado por personal de la ONU.

⁹ Naciones Unidas, Global Pulse, Big data for development: a primer, 2013, p. 3. Disponible en <https://www.unglobalpulse.org/document/big-data-for-development-primer/>

a la información y quienes no tienen acceso en lo absoluto, ya sea por razones económicas, técnicas o de infraestructura en la región donde viven. Una de las principales preocupaciones de la ONU en este sentido es que esta nueva tendencia pudiera generar una brecha de desigualdad entre quienes están informados y quienes no lo están, lo que sería una nueva forma de dividir el mundo y multiplicar muchas otras desigualdades y oportunidades de desarrollo.

Por ejemplo, aunque el crecimiento de usuarios de internet en el mundo ha sido exponencial, pasando de 1,991 millones de usuarios en 2010 a 3,578 millones en 2017, lo que es prácticamente la mitad de la población mundial, la mayoría de estos usuarios se encuentran en los países desarrollados, mientras que en grandes zonas de los países en vías de desarrollo no sólo no se cuenta con internet o computadora, sino tampoco con energía eléctrica o agua potable. En términos del estudio de las necesidades de esas poblaciones y sus problemáticas, muchos de ellos son invisibles, y esa invisibilidad podría pronunciarse en la medida en que se privilegien los datos obtenidos mediante tecnologías de la información.

GRÁFICA 1. Crecimiento de usuarios de internet en todo el mundo



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial, 2021. Disponibles en <https://datos.bancomundial.org/indicador/IT.NET.USER.ZS> y <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL>

Otro problema con el *Big Data* para el desarrollo es el acceso a la información, pues si bien todas las grandes empresas actualmente cuentan con análisis de datos de *Big Data*, esta información es celosamente guardada debido a que es mercantilizable y no están dispuestos a cederla para acceso público, aun cuando sea “anónima”. Lo cierto es que por la forma en que los datos se generan y administran, es difícil pensar que el sector público pudiera explotar eficientemente la minería de datos para fines de desarrollo sin la colaboración de los actores privados. Por ello la ONU trabaja constantemente en el logro de acuerdos y normas que permitan un flujo de información más abierta para todos, procurando siempre el respeto a la privacidad y los derechos humanos. También se ha desarrollado el concepto de *filantropía de datos*, mediante el cual estas empresas del sector privado comparten su información para fines de beneficio público, después de asegurarse de que no se comparte información personal sensible, y se espera que en el futuro ésta pudiera ser la norma para tener mayor información disponible para análisis por parte de la ONU u otros organismos que promuevan el desarrollo y generen innovación social.

Global Pulse: el laboratorio del Big Data para el desarrollo

Como parte de los esfuerzos de la ONU en la generación de información de *Big Data* para el desarrollo, en 2009 se creó Global Pulse bajo el liderazgo del entonces secretario general Ban Ki-moon. La idea principal de esta iniciativa de innovación de la ONU es explorar cómo las nuevas fuentes de información digital y las tecnologías de análisis en tiempo real pueden ayudar a los tomadores de decisiones a tener una mejor comprensión de los cambios en el bienestar humano y las vulnerabilidades emergentes; se trata, en concreto, de utilizar los desarrollos tecnológicos disponibles para utilizar el *Big Data* en los desafíos y necesidades de desarrollo del siglo XXI.

Global Pulse tiene varios laboratorios en el mundo cuya función es realizar innovación sobre *Big Data* para el desarrollo e inteligencia artificial, generando nuevas herramientas que permitan realizar análisis de datos valiosos y pertinentes para distintas problemáticas de la agenda internacional. Los principales laboratorios se encuentran en Nueva York, Indonesia y Kampala.

Esta iniciativa de la ONU tiene tres ejes de acción principales que rigen su funcionamiento y que se resumen en el Cuadro 3.

CUADRO 3. Principales acciones de Global Pulse

<i>Acción</i>	<i>Objetivo</i>
Descubrir	Explorar nuevas aplicaciones del <i>Big Data</i> y la inteligencia artificial para el desarrollo sostenible, la acción humanitaria y la paz. Colaborar con las instituciones líderes de investigación para generar metodologías científicas de alto impacto como bien público.
Generación de políticas	Crear un ambiente habilitante para el uso de <i>Big Data</i> y la inteligencia artificial. Liderar los esfuerzos para desarrollar privacidad de datos, principios de ética y protección de la información, involucrar a especialistas y legisladores para contribuir en los marcos reguladores del uso de <i>Big Data</i> .
Escalabilidad	Proveer al sistema de Naciones Unidas y al sector público con herramientas y asistencia técnica para la adopción a gran escala de prácticas de inteligencia artificial y procesamiento de datos. Disminuir las barreras para escalar, fortalecer el ecosistema de innovación y habilitar su adopción institucional.

Fuente: elaboración propia con datos de la página de Global Pulse. Disponible en <https://www.unglobalpulse.org/what-we-do/> (consulta: 4 de noviembre de 2020).

Aunque esta iniciativa de la ONU es relativamente joven, ya cuenta con numerosas herramientas avanzadas para analizar y procesar *Big Data* para el desarrollo, que fueron hechas pensando en problemáticas específicas y que han demostrado ser de gran utilidad en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y con un gran impacto positivo para la población beneficiada.

Conclusiones

El acceso a información de calidad en un momento oportuno es vital para la toma de decisiones políticas y el establecimiento de políticas públicas. También es indispensable para la transparencia y rendición de cuentas, y ayuda a establecer criterios de acción que promuevan la paz y la seguridad tanto al interior de los países como a escala internacional, coadyuvando en la misión

de la ONU por tener un mundo pacífico y mejores condiciones de vida para la humanidad.

Consciente del valor y utilidad de la información, la ONU, desde su fundación, generó las sinergias y los espacios necesarios para dedicarse de forma responsable, científica y con amplitud a la recopilación y análisis de datos de todos los problemas que atañen a su interés y funciones. De igual forma, creó los mecanismos para transmitir y promover en los Estados parte las capacidades técnicas necesarias en materia de estadística y análisis de datos, en lo que desempeñaron un papel destacado la Comisión de Estadística y la División de Estadística de la ONU, teniendo por resultado información cada vez más completa y con criterios más uniformes que daban mayor utilidad a los datos recabados y permitían mejorar las distintas políticas públicas de las naciones.

Con el avance de las tecnologías, el surgimiento de nuevas fuentes de datos y la exigencia de mayores capacidades y herramientas de análisis la ONU ha sabido adaptarse y creó nuevas iniciativas para maximizar la información que puede arrojar el *Big Data*, pero dando un paso adelante, también estableció criterios y orientaciones que permiten aplicar los descubrimientos e información obtenidos de estos nuevos flujos informativos directamente en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, lo que sin duda es un gran acierto, pues con ello se coadyuva a una mayor comprensión de cada una de las problemáticas mundiales y acelera el desarrollo de cada uno de los 17 objetivos.

Consciente del enorme costo económico que significa obtener y procesar estos datos, el organismo ha promovido foros y alianzas internacionales entre los distintos actores públicos y privados, que tiendan a normalizar criterios y principios éticos en el proceso de esta información, a masificar y hacer más accesible el uso de inteligencia artificial para reducir los costos de estos análisis, y a poner a disposición de los organismos gubernamentales e instituciones públicas herramientas útiles y gratuitas para este fin.

En el siglo XXI la información se ha vuelto uno de los recursos más importantes; este auge desarrolló la llamada *minería de datos* para fines de explotación económica. La ONU, fiel a sus principios y a su compromiso con la defensa de los derechos humanos, también ha tenido un papel destacado en la regulación del acceso a la información y la protección de la privacidad, buscando el equilibrio entre la incuestionable utilidad del *Big Data* como un bien público, y las normas necesarias para evitar abusos en el uso de la información por parte de agentes privados, principalmente.

A 75 años de su fundación, la ONU se ha mantenido a la altura de las necesidades mundiales de acceso a la información; no solamente se adaptó a un cambio gigantesco en materia de flujo y análisis estadístico de datos, sino que supo arroparlos bajo conceptos propios, como el *Big Data* para el desarrollo, y promoverlos en la comunidad internacional como una prioridad en el logro de los objetivos de desarrollo sostenible y para beneficio de toda la humanidad. Ese liderazgo y capacidad de adaptación no es otra cosa que el reflejo de los años de madurez del organismo y de su firme compromiso con el mandato bajo el cual fue creada, demostrando que, a pesar de los años y de los cambios mundiales, no solamente es una institución vigente, sino en algunos ámbitos como el que aquí hemos analizado, también es vanguardista.

Referencias

- Banco Mundial, *Personas que usan internet (% de la población)*, 2021. Disponible en <https://datos.bancomundial.org/indicador/IT.NET.USER.ZS>
- , *Población total*, 2021. Disponible en <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL>
- GAEI, “Un mundo que cuenta: movilización de la revolución de los datos para el desarrollo sostenible”, 2014. Disponible en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37889-un-mundo-que-cuenta-movilizacion-la-revolucion-datos-desarrollo-sostenible>].
- Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División Estadística. Disponible en <https://www.un.org/development/desa/es/about/desa-divisions/statistics.html> (consulta: 10 de octubre de 2020).
- , Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *El Covid-19 agranda el desafío para lograr la Agenda 2030 de desarrollo sostenible*. Disponible en <https://www.un.org/development/desa/es/key-issues/statistics.html> (consulta: 15 de octubre de 2020).
- , Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *Los datos precisos y representativos pueden ayudar a hallar soluciones para el desarrollo sostenible*. Disponible en <https://www.un.org/development/desa/es/news/statistics/deaths-can-be-avoided-with-better-data.html>

- , Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. ¿Qué hacemos? Disponible en <https://www.un.org/development/desa/es/about/what-we-do.html> (consulta: 15 de octubre de 2020).
- , División Estadística, United Nations Statistical Commission. Overview. Better data, better lives. Disponible en <https://unstats.un.org/unsd/statcom/> (consulta: 10 de octubre de 2020).
- , División de Estadística, Statistical Division in Brief, 2020. Disponible en <https://unstats.un.org/home/documents/brochures/2020-UNSD-Brochure.pdf>
- , Resolución 8(I), 1946. Disponible en [https://unstats.un.org/unsd/statcom/documents/ecosoc-resolution-8\(I\).pdf](https://unstats.un.org/unsd/statcom/documents/ecosoc-resolution-8(I).pdf)
- , Global Pulse, Big Data for Development: a primer, 2013.
- , The United Nations Statistical Commission at 70 years, 2017. Disponible en https://unstats.un.org/unsd/statcom/70th-anniversary/documents/UN_Statistical_Chairs_booklet_WEB.pdf

A 75 años de la ONU. Riesgos globales,
se terminó de imprimir en diciembre
de 2021. En su composición se utilizaron
tipos de la familia Bembo Std; el tiraje consta
de 500 ejemplares impresos sobre papel cultural.

Impresos Vacha, S.A., Juan Hernández
y Dávalos 47, Col. Algarín, 06880,
Cuauhtémoc, Ciudad de México.



En la presente obra se realiza una revisión desde diferentes perspectivas sobre los 75 años de la fundación de la Organización de las Naciones Unidas y el impacto de las políticas que ha impulsado, desde sus objetivos prioritarios sobre el desarrollo y la seguridad, la relación con sus Estados miembros y su fundamento jurídico, para después analizar sus aportaciones y retos en los fenómenos actuales como la migración, el terrorismo, la educación y el *big data*. El objetivo es abrir el debate sobre el papel de este organismo internacional frente a los desafíos a la sociedad global del siglo XXI.

