

# FOREIGN AFFAIRS

LATINOAMÉRICA

VOLUMEN 20 • NÚMERO 3

JULIO-SEPTIEMBRE 2020

## El multilateralismo en los 75 años de Naciones Unidas

---

Cita recomendada:

Rojas Aravena, Francisco, (2020) "El multilateralismo en los 75 años de Naciones Unidas", *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 20: Núm.4, pp. 13-18. Disponible en: [www.fal.itam.mx](http://www.fal.itam.mx)

---

# El multilateralismo en los 75 años de Naciones Unidas

---

## Más cooperación y más multilateralismo

---

✉ *Francisco Rojas Aravena*

**E**n 75 años, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha cumplido una labor fundamental: evitar la guerra entre las principales potencias del mundo. Con ello, ha fortalecido de manera significativa los valores fundantes de paz y seguridad. En estas más de 7 décadas, la ONU ha alcanzado una estabilidad básica en el sistema político internacional y ha conseguido promover y defender la dignidad humana. A partir de 1948, cuando se estableció y se adoptó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se han estipulado normas que defienden la vida de las personas y a las comunidades. En la actualidad, Naciones Unidas protegen de la opresión y la conculcación de la dignidad de las personas. La cooperación internacional surgió como un elemento decisivo en la conformación de la ONU. La Organización provee las condiciones para la prosperidad en el mundo. Desde su fundación busca reducir el hambre y la pobreza, que en la actualidad es la gran tarea en el marco del desarrollo sostenible.

Durante estos 75 años, la ONU ha desplegado a los cascos azules para evitar enfrentamientos, separar fuerzas en pugna, prevenir el escalamiento de contenciosos y, en lo esencial, proteger la vida de la población civil, de los más débiles. En la actualidad, en 14 operaciones vigentes participan unas 100 000 personas, entre observadores, soldados, policías y personal civil. Desde 1948 se han desplegado 71 operaciones en el mundo y 3868 personas han perdido la vida protegiendo a las más vulnerables.

La ONU se constituyó en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial, con 51 Estados que fueron parte de la nueva institucionalidad y que hoy suman 193 Estados, más el Vaticano, que funge como Estado observador. La ONU contribuyó de forma esencial al proceso de descolonización, lo que incrementó el número de miembros hacia finales de las décadas de 1960 y 1970. Después de la caída del muro de Berlín y la implosión de Yugoslavia y luego de la Unión Soviética, en la década de 1990 se incorporaron cerca de veinte nuevos Estados. El último en ingresar fue Sudán del Sur.

---

**FRANCISCO ROJAS ARAVENA** es Rector de la Universidad para la Paz de Naciones Unidas en Costa Rica. Sígallo en Twitter en @FRojasAravena.

Nueve secretarios generales han guiado los destinos de Naciones Unidas. A cada uno le correspondió dirigir la institución en un contexto de inestabilidad del sistema internacional y hacer propuestas para materializar la promesa de la Carta de Naciones Unidas de “preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra” como valor central opuesto al horror de dos guerras mundiales, con millones de muertos y una gran destrucción, además del uso, por primera vez, de la bomba atómica. Los secretarios generales también trataron de concretar un segundo valor esencial: “Reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas”.

El contexto en el que se ha desenvuelto la ONU en estos 75 años ha cambiado radicalmente. Su estructura central ya no es adecuada para enfrentar ni los viejos ni los nuevos desafíos, las tensiones nucleares, las crisis económicas o la contención del cambio climático. Las relaciones de poder han cambiado en el sistema internacional, pero ello no se refleja ni se recoge en la estructura institucional del sistema de Naciones Unidas.

El mundo enfrenta hoy con la pandemia de covid-19 una crisis sin precedentes en un siglo, una situación imprevista que está causando estragos. Los efectos negativos se expresan primero en el ámbito de la salud, pero además han trastornado la cotidianidad, la vida social y económica, la producción, la educación y la política, y han trastocado el conjunto del sistema internacional. “Es la mayor debacle desde la Segunda Guerra Mundial [...] uno de los desafíos más peligrosos a los que se ha enfrentado este mundo en nuestra vida, una crisis de toda la humanidad con graves consecuencias sanitarias y socioeconómicas”, manifestó el secretario general Guterres durante su discurso sobre la pandemia pronunciado el 8 de abril de 2020 en Nueva York.

El entorno generado por el covid-19 se superpone a la reestructuración estratégica mundial en marcha, que se caracteriza por inseguridades, perplejidad, vacilaciones y cursos erráticos de los principales actores. En las nuevas relaciones de poder aún no se ha alcanzado un nuevo equilibrio. Esta situación se inició con los grandes cambios que trajo el fin de la Guerra Fría y la desaparición de la Unión Soviética. En la pugna por el poder en el sistema internacional, las diferencias se expresan en diferentes tipos de contenidos: económicos, tecnológicos, políticos, ideológicos e incluso militares de los principales actores, particularmente las mayores potencias, entre las que hoy destaca China.

Uno de los resultados de estas transformaciones son las grandes dificultades del sistema internacional para resolver las diferencias de forma institucional y articular consensos. La consecuencia es una importante crisis de los sistemas multilaterales. En la pugna por las nuevas relaciones de poder, efectuar cambios orgánicos en las instituciones internacionales es prácticamente imposible. La institucionalidad general de Naciones Unidas ha cambiado poco. Desde el fin de la Guerra Fría, no han avanzado las reformas propuestas para adecuar el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ni las formas de dirección y la representación en otras organizaciones internacionales. En medio de la pandemia se constata una parálisis del Consejo de Seguridad, lo que imposibilita ofrecer respuestas adecuadas para enfrentar los grandes problemas transnacionales y morigerar las tensiones entre los cinco países con derecho a veto.

El único cambio real fue la creación del G-20. Los países que lo componen, si bien no pueden asignarse la representación de todos los Estados que conforman Naciones Unidas, representan el 66% de la población mundial y cerca de un 85% del PIB. En el contexto actual, tendría que representar un papel más activo, capaz de aportar resultados a las demandas mundiales de enfrentar las graves, amplias y múltiples consecuencias de la pandemia, así como a los diferentes ámbitos en los que tiene injerencia.

Dada esta situación, el secretario general Guterres expresó el 26 de junio de 2020, en entrevista con la Alianza de Periódicos Líderes en Europa publicada en *El País*: “La comunidad internacional es incapaz de encontrar una respuesta común a la pandemia. [...] La principal razón es esa relación disfuncional entre los grandes poderes. Necesitamos un liderazgo global, o si no, no podremos responder bien a los retos como los de una pandemia. Pero, desafortunadamente, donde hay poder, no hay liderazgo, y donde hay liderazgo, falta poder”. Por si fuera poco —continuó Guterres—, las organizaciones multilaterales (como el Consejo de Seguridad) tienen poca fuerza, y la poca que tienen, no la quieren ejercer.

## **UNA PROFUNDA CRISIS DEL MULTILATERALISMO**

Las tendencias actuales evidencian que el multilateralismo ha perdido vigor. Al tiempo de la expansión de la pandemia de covid-19 se han producido muchas transformaciones. Una significativa es que se han restablecido las fronteras y los ámbitos soberanos del Estado nacional vuelven a expresarse con intensidad. Pareciera que el soberanismo busca reponerse de los cambios producidos por la interdependencia, ahora en el contexto de la pandemia. El soberanismo y el nativismo han aumentado su peso en detrimento de la acción asociativa del multilateralismo. Sus manifestaciones son más que las meras disputas comerciales, pues las situaciones de conflicto rebasan ese ámbito y abarcan las finanzas, la investigación y desarrollo, las tecnologías, la inteligencia artificial, los transportes, las comunicaciones y la competencia en el gasto militar. Las tensiones se expresan de manera más general en las relaciones políticas estratégicas, de modo que se propician desequilibrios e incertidumbres en el sistema internacional, particularmente en sus marcos institucionales, que acrecientan las dificultades para anticipar las tendencias futuras.

En la actualidad, cuando se requiere la mayor cooperación, solidaridad y entendimiento, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas está paralizado por las diferencias y falta de acuerdos básicos entre los cinco miembros permanentes, por vetos y diferencias cruzadas. Sus políticas separatistas se han profundizado y no logran superar las diferencias.

Parece imposible poner en movimiento acciones eficaces de institucionalidad internacional. Más aún, las diferencias se trasladan a otras instancias multilaterales, como el G-20. Si los líderes de esta instancia, que aspira a superar las dificultades del multilateralismo parlamentario mundial, no logran su cometido, lo que sigue será peligroso y desilusionante: el multilateralismo devalúa sus capacidades y el orden internacional se debilita. Una consecuencia fundamental es el retroceso significativo en la cooperación internacional.

Estas situaciones y procesos revelan que ningún actor estatal o internacional tiene las capacidades o condiciones para hacer frente a los viejos y los nuevos desafíos globales por su cuenta. Ningún Estado solo puede detener el avance del cambio climático y sus secuelas de desertificación, tormentas y otros. Ningún Estado tiene ni las aptitudes ni los recursos —políticos, financieros, humanos y materiales— ni las capacidades para confrontar a la delincuencia organizada transnacional.

Las políticas de prevención requieren cooperación y asociación. La acción multilateral es esencial para hacer frente a los desafíos internacionales y combatir la pandemia de covid-19 y el cambio climático como las dos mayores amenazas para la humanidad.

Las organizaciones internacionales pueden colaborar para defender mejor los derechos humanos básicos y la protección de las personas. Pero solo lo lograrán si se alcanza un consenso básico para coordinar políticas generadas por el multilateralismo parlamentario, en el cual participen todos los actores.

Por otra parte, las alianzas y la cooperación internacionales son esenciales para disminuir y hacer más lentas las implacables consecuencias del cambio climático, así como para mitigar y actuar con eficacia en crisis y pandemias sanitarias. De hecho, el Secretario General ha llamado la atención a la posibilidad de un virus que se contagie tan rápidamente como el covid-19 y que sea tan letal como el ébola. Para encontrar vías de cooperación en estas situaciones se creó la ONU. Entre sus propósitos destaca “servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes”.

Sin acuerdos, sin coordinación, será imposible contener el avance de la delincuencia transnacional y la violencia que produce. Sin cooperación multilateral no hay oportunidades para que la diplomacia contrarreste rigideces y tensiones entre los actores que están inmersos en estos procesos globales.

Los problemas globales deben ser resueltos globalmente. Los desafíos, los riesgos y las amenazas transnacionales necesitan soluciones transnacionales. No hay respuestas nacionales efectivas que hagan frente a los desafíos internacionales. Establecer cursos de acción multilaterales presupone la confianza entre los actores, pues sin ella, los avances son nulos o muy limitados. Por eso es esencial cultivar la confianza mutua entre los actores internacionales y entre sus agentes. Llegar a acuerdos operativos limitados y luego pasar a coordinaciones mayores es parte de los esfuerzos por aumentar la confianza recíproca. Sobre estas bases será posible abrir camino a consensos más profundos y acuerdos más estables y amplios. La cooperación, la comprensión internacional, la solidaridad entre los habitantes del planeta y el cuidado del ambiente permitirán superar esta profunda y grave crisis que afecta al mundo sin diferenciar regiones o países, o entre ricos y pobres, entre poblaciones privilegiadas y vulnerables.

## **DIFICULTADES PARA CUMPLIR CON LA AGENDA 2030**

Las metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible adquieren mayor trascendencia en el contexto de la pandemia y sus secuelas en el futuro inmediato. Poder cumplirlas

va a requerir un gran esfuerzo intelectual para responder a los nuevos desafíos y encontrar paradigmas para las nuevas relaciones con el planeta y entre los seres humanos.

Alcanzar estas metas no será una tarea fácil, tanto por las consecuencias de la emergencia sanitaria como por rezagos anteriores. En efecto, en el Informe 2019 sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el Secretario General destaca que el medio ambiente se deteriora a un ritmo alarmante. En forma paralela, se destaca que el hambre aumenta en el mundo, al igual que los conflictos violentos. Los desafíos señalados en el informe son muy graves, especialmente el cambio climático y la desigualdad. El mundo no está en vías de eliminar la pobreza en 2030, y más de mil millones de personas padecen hambre. Además, el mundo está lejos de lograr sociedades pacíficas, justas e inclusivas. Las posibilidades de cumplimiento se han alejado con la pandemia. Habrá más pobreza, más hambre, perjuicios en la salud (no solo por el coronavirus) y deterioro de los niveles educativos. Las más afectadas serán las mujeres y las personas vulnerables.

De la crisis sanitaria causada por el coronavirus surgió la peor crisis de orden humano y económico de nuestro tiempo, señala el informe publicado a finales de abril de 2020 por el Consejo Económico y Social sobre los progresos para alcanzar los ODS. En el documento se recalca que “se necesita más que nunca solidaridad y cooperación internacional”.

Alcanzar las metas de la Agenda 2030 será aún más complejo en la “otra realidad” que debemos crear de manera asociada dada la interdependencia global. La tarea prioritaria hoy es la salud universal; mañana, la recuperación de los graves efectos sociales y económicos de la gran recesión mundial y, en todos esos procesos, la preocupación y el cuidado del medio ambiente para evitar una catástrofe aun mayor por la irreversibilidad del cambio climático.

En el cumplimiento de estas metas de la Agenda 2030 se evidencia la importancia de la cooperación y la solidaridad. Son los valores esenciales que permitirán cumplir con esas metas y la protección de los pilares esenciales del multilateralismo, representados desde hace 75 años por y en Naciones Unidas.

## **QUÉ NACIONES UNIDAS HABRÁ EN 2045**

El contexto internacional de hoy es complejo y sin convergencias. Incluso se incrementan las tensiones entre las potencias. Es necesario buscar formas para recuperar la capacidad de acción y prevenir los escalamientos de tensiones. Ello será posible con más y mejor multilateralismo, un multilateralismo que incorpore más actores y que genere más capacidades de asociación y cooperación. No será una tarea fácil en un momento de grave crisis del multilateralismo.

Los próximos 25 años del sistema internacional estarán marcados por profundos cambios en las relaciones de poder, desde los que ya son evidentes, en los que importantes actores quieren reafirmar un nacionalismo estrecho junto al proteccionismo y limitar la institucionalidad internacional cuando más se la necesita. Es fundamental aprender de las lecciones del pasado. El nacionalismo produjo la fractura y la desaparición de la Sociedad de las Naciones. El multilateralismo no tuvo la fuerza ni el liderazgo para

detener la Segunda Guerra Mundial. Aún está inconclusa la tarea de alcanzar la paz permanente. Como señala la misión de la Universidad para la Paz, establecida hace 40 años por la Asamblea General de Naciones Unidas, en su Resolución 35/55 de 1980: “Si quieres la paz, trabaja por la paz”.

En el 75° aniversario de Naciones Unidas y en el 40° aniversario de la Universidad para la Paz, una tarea primordial es la formación de las generaciones de futuros líderes para el desarrollo sostenible, la construcción de la paz y la promoción de los derechos humanos. Para lograrlo, son fundamentales la educación para la prevención y para la construcción de confianza, así como la negociación. La tolerancia, la inclusión, la diversidad y la participación son algunas de las características de la formación que brinda la Universidad para la Paz.

Promover y generar nuevas preguntas y nuevos marcos de análisis, y desarrollar nuevos paradigmas sobre las nuevas realidades son parte de los desafíos intelectuales de un contexto plagado de noticias falsas y “verdades alternativas”. Es fundamental aprender a mirar, educarse para escuchar, revisar las cifras. Es imperativo aprehender los nuevos contextos globales en sus dimensiones sociopolíticas, económicas, tecnológicas y culturales. Para enfrentar el mundo en cambio, necesitamos más y mejores conocimientos.

Los cambios previsible se anuncian como muy significativos. En 2045, la relación de la población en el mundo será muy diferente. Los países más poblados serán la India, China, Nigeria y Estados Unidos, seguidos por Indonesia, Pakistán, Brasil, Bangladesh, República Democrática del Congo y Etiopía. El peso demográfico de Asia será el mayor. Y Nigeria superará a Estados Unidos en población. En el ámbito económico, las proyecciones son que China y la India serán las mayores economías, y en general toda Asia. A las dos potencias actuales, Estados Unidos y China, se sumará la India.

Estas previsiones imponen disipar la amenaza del cambio climático. Si no se resuelve, será el fin para una parte significativa de la humanidad. Por eso, el futuro pasa por las acciones de hoy destinadas a la protección del planeta, la biodiversidad y los recursos naturales.

El mundo exige nuevos liderazgos que sean capaces de enfrentar los grandes cambios transnacionales que afectan el contexto de hoy pero mucho más el de las próximas 2 décadas y media. Serán tiempos aún más complejos para reforzar los actuales bienes públicos y delinear los futuros bienes públicos que permitan poner a la gente en el centro, proteger al planeta y generar progreso sobre la base de la cooperación, como se define en la Agenda 2030. Aun en un escenario de alta imprevisibilidad y grandes complejidades en el sistema internacional es esencial persistir y avanzar por ese derrotero. Cumplir con los ODS augurará una mayor capacidad de cooperación y de renovación de la convergencia de todos los actores del sistema internacional. Con esa visión, el papel central de Naciones Unidas del centenario será continuar con su tarea esencial: promover la paz y la estabilidad, fomentar el respeto a los derechos humanos y alcanzar un desarrollo sostenible. 