UNIDIR

INFORME COMPLETO

Seguridad internacional en 2045

Exploración de futuros para la paz, la seguridad y el desarme

SARAH GRAND-CLÉMENT

Reconocimientos

El apoyo de los principales financiadores de UNIDIR proporciona la base para todas las actividades del Instituto. La preparación de este informe conjunto ha sido apoyada por una generosa financiación para el Programa de Seguridad y Tecnología de UNIDIR por parte de la República Checa, Alemania, Italia, Países Bajos, Suiza y Microsoft.

La autora desea agradecer a los miembros del equipo del proyecto, Dr. Giacomo Persi Paoli y Harry Deng, por sus invaluables aportes, conocimiento y trabajo en equipo durante la creación de los escenarios y las actividades posteriores de recopilación de datos, así como a Elia Duran-Smith por su apoyo con las entrevistas. Un agradecimiento especial también a todos los miembros del grupo de expertos que amablemente brindaron su tiempo y experiencia y que fueron fundamentales para la creación del conjunto final de escenarios futuros. La autora también agradece a todos los que participaron en los talleres y entrevistas, y en particular a la Emb. Rose Gottemoeller del Centro para la Seguridad y la Cooperación Internacional y al Dr. Andrew Reddie y Leah Walker del Laboratorio de Seguridad y Riesgo de Berkeley por organizar el primer taller. Por último, pero no menos importante, la autora agradezce a los revisores del informe: Alexandra Hall, Manuel Martínez Miralles, Dr. Giacomo Persi Paoli, Dr. Andrew Reddie y Dra. Beyza Unal.

Este informe se publicó originalmente en inglés en enero 2024. UNIDIR desea expresar su agradecimiento al Programa de Ciberseguridad del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) por traducir esta investigación y ponerla a disposición en español.

Acerca de UNIDIR

El Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme (UNIDIR) es un instituto autónomo financiado voluntariamente dentro de las Naciones Unidas. UNIDIR, uno de los pocos institutos de políticas del mundo que se centra en el desarme, genera conocimiento y promueve el diálogo y la acción en materia de desarme y seguridad. Con sede en Ginebra, UNIDIR ayuda a la comunidad internacional a desarrollar las ideas prácticas e innovadoras necesarias para encontrar soluciones a problemas críticos de seguridad.

Nota

Las designaciones empleadas y la presentación del material en esta publicación no implican la expresión de opinión alguna por parte de la Secretaría de las Naciones Unidas sobre la condición jurídica de cualquier país, territorio, ciudad o área, o de sus autoridades, así como la delimitación de sus fronteras o límites. Las opiniones expresadas en la publicación son responsabilidad exclusiva de los autores individuales. No reflejan necesariamente los puntos de vista u opiniones de las Naciones Unidas, UNIDIR, su personal o financiadores.

Mención

Grand-Clément, Sarah. 2024. “Seguridad Internacional en 2045: Exploración de futuros para la paz, la seguridad y el desarme”. UNIDIR: Ginebra.

Autora

Sarah Grand-Clément

Investigadora, Armas y Municiones Convencionales, Seguridad y Tecnología

Sarah Grand-Clément es investigadora del Programa de Armas y Municiones Convencionales y del Programa de Seguridad y Tecnología de UNIDIR. Su trabajo examina la intersección de la tecnología y las armas convencionales al explorar los beneficios, desafíos y amenazas que la tecnología puede plantear para la seguridad internacional. Sarah también tiene experiencia en el uso de metodologías de futuros como una forma de ayudar a explorar temas de políticas, en particular el uso de escaneo de horizontes, juegos serios y escenarios futuros. Cuenta con una maestría en Estudios del Mundo Árabe de la Universidad de Durham.

Grupo de proyecto

Giacomo Persi Paoli

Jefe, Seguridad y Tecnología

El Dr. Giacomo Persi Paoli es el Jefe del Programa de Seguridad y Tecnología de UNIDIR. Su experiencia abarca el ámbito de la ciencia y la tecnología con énfasis en las implicaciones de las tecnologías emergentes para la seguridad y la defensa. Antes de unirse a UNIDIR, Giacomo fue Director Asociado en RAND Europa, donde dirigió la portafolio de ciencia, tecnología e innovación de defensa y seguridad, así como el Centro de Estudios de Futuro y Prospectiva de RAND. Tiene un doctorado en Economía de la Universidad de Roma, Italia, y una maestría en ciencias políticas de la Universidad de Pisa, Italia.

Harry Deng

Consultor, Seguridad y Tecnología

Harry Deng es consultor del Programa de Seguridad y Tecnología de UNIDIR, donde su trabajo se centra en las implicaciones de las tecnologías emergentes para la seguridad internacional. Tiene una maestría en gobernanza global de la Universidad de Waterloo, donde actualmente es candidato a doctorado. Siga a Harry en Twitter @hwrdeng.

Acrónimos & Abreviaturas

IA	Inteligencia artificial
OSC	Organización de la sociedad civil
GEG	Grupo de Expertos Gubernamentales
ANE	Actor no estatal
GTCA	Grupo de trabajo de composición abierta
ODS	Objetivos de desarrollo sostenible

Imagen de portada: © Louis Maniquet / Unsplash, 2018.

Contenido

Resumen ejecutivo **6**

1. Introducción **11**
1.1 Valor de la previsión para la seguridad internacional 11
1.2 Propósito y Alcance del Proyecto 13
1.3 Metodología 16
1.4 Estructura del informe 17

2. Proporcionar el entorno: Análisis de los escenarios futuros **18**
2.1 Descripción general de escenarios futuros 19
2.2 Reacciones del taller a los escenarios 20
2.2.1 Esperando a Godot 21
2.2.2 Paraíso Perdido 22
2.2.3 Una Utopía Moderna 22
2.2.4 Guerra y Paz 23
2.2.5 Líneas de Falla Fragmentadas 24

3. Identificar el problema: Amenazas a la paz y la seguridad internacionales **25**
3.1 Futuro y relevancia del sistema de las Naciones Unidas 26
3.2 Confianza entre los Estados y en las Instituciones 30
3.3 La maquinaria de desarme 32
3.4 Papel de los actores no estatales en las relaciones internacionales 33
3.5 Papel de las entidades regionales y subregionales en las relaciones internacionales 37
3.6 Tecnología e Innovación 38
3.7 Amenazas no tradicionales a la paz y la seguridad 39
3.8 Conclusiones clave 39

4. Cómo afrontar las amenazas: Posibles caminos de acción **41**
4.1 Vías de acción para temas específicos 41
4.2 Propósito general y vías de acción transversales 49
4.3 Conclusiones clave de los Caminos para la Acción 50

5. Preparación para el futuro: el camino a seguir **52**

Referencias **53**

Anexo 1. Vías de acción detalladas **55**

Anexo 2. Participación de expertos **69**

Resumen ejecutivo

Las amenazas a la paz relacionadas con el control de armas y el desarme tienen un impacto directo en el futuro de la paz y la seguridad internacionale, así como en el logro de todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La discusión sobre el control de armamentos y el desarme a nivel multilateral se centra en gran medida (aunque no siempre) en problemas actuales y, a menudo, es reactiva (en lugar de proactiva) en respuesta a amenazas o evoluciones específicas en el comportamiento o la tecnología. También hay un espacio limitado fuera de los procesos establecidos para discutir amenazas, interrelaciones y acciones anticipatorias más amplias. El uso de la previsión para examinar la seguridad internacional, y específicamente los temas de control de armas y desarme, pueden ayudar a nuestra preparación colectiva para hacer frente a la imprevisibilidad futura y aumentar nuestra resiliencia frente a ella. También puede hacer que las partes interesadas relevantes consideren cuáles acciones están disponibles hoy y cuáles podrían tomarse para mitigar o evitar futuros no deseados, y allanar el camino para futuros preferidos.

Este informe presenta los resultados de un estudio de prospectiva que utilizó escenarios futuros como método para explorar **posibles desafíos futuros, centrándose en las amenazas a la seguridad internacional relacionadas con el control de armas y el desarme, con miras a identificar opciones de acciones disponibles hoy para mitigar los desafíos identificados.**

Las amenazas identificadas a través del compromiso con una variedad de partes interesadas se pueden dividir en siete temas:

FUTURO Y RELEVANCIA DE LAS NACIONES UNIDAS	CONFIANZA ENTRE LOS ESTADOS Y EN LAS INSTITUCIONES	LA MAQUINARIA DE DESARME	PAPEL DE LAS ANE EN RELACIONES INTERNACIONALES
PAPEL DE LAS ENTIDADES REGIONALES Y SUBREGIONALES EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES	TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN	AMENAZAS NO TRADICIONALES A LA PAZ Y LA SEGURIDAD	

Si bien los temas y las amenazas asociadas no son exhaustivos, demuestran no sólo la relevancia y primacía de las Naciones Unidas para el control de armamentos y el desarme, sino también la variedad de desafíos que deben abordarse, desde problemas estratégicos hasta operativos.

Este informe también proporciona posibles vías de acción para cada una de las amenazas identificadas. Las siguientes páginas describen ambas amenazas y brindan una descripción resumida de las vías de acción.

1. Distribución desigual del poder y falta de inclusión dentro de las estructuras de toma de decisiones

a. Revitalizar los debates sobre la reforma del Consejo de Seguridad
b. Involucrarse más estrechamente con el nivel regional
c. Garantizar la diversidad en las delegaciones

2. Los Estados miembros se retiran de un compromiso multilateral significativo

a. Delegar más la toma de decisiones al nivel regional

3. Capacidad para hacer frente a la aceleración y la intersección de crisis y problemas

a. Realizar un seguimiento de las actitudes, normas y circunstancias cambiantes para adaptarse o reaccionar rápidamente ante ellas
b. Considerar las limitaciones de los mandatos institucionales o de proceso
c. Crear oportunidades para profundizar los debates sustantivos
d. Abordar los problemas desde una perspectiva más amplia
e. Agilizar la agenda de desarme
f. Aumentar la transparencia sobre los éxitos y fracasos
g. Permitir mayores ciclos de retroalimentación

4. Sobrepolitización de temas dentro de las Naciones Unidas

a. Mantener la imparcialidad

5. Divisiones o competencia entre Estados miembros

a. Garantizar que los mecanismos multilaterales sigan vigentes
b. Crear coaliciones basadas en incentivos
c. Reflexionar sobre el sistema de toma de decisiones por consenso

6. Debilitamiento de los Estados o de su autoridad en las relaciones internacionales

→ Refiérase a vías de acción en el Tema 1 (*Distribución desigual del poder y falta de inclusión dentro de las estructuras de toma de decisiones*), 2 (*Los Estados miembros se retiran de un compromiso multilateral significativo*), 3 (*Capacidad para hacer frente a la aceleración y la intersección de crisis y problemas*), y 12 (*Tensiones entre los papeles de los actores del sector privado y los de los Estados a nivel internacional*).

7. Baja o falta de confianza entre los Estados miembros

→ Refiérase a vías de acción en el Tema 5 (*Divisiones o competencia entre Estados miembros*).

8. Baja o falta de confianza en las Naciones Unidas

a. Repensar las cuestiones que las Naciones Unidas están en mejores condiciones de abordar
b. Mejorar las comunicaciones externas

9. Falta de respuestas adecuadas al incumplimiento

a. Reexaminar los incentivos
b. Fortalecer los recursos para la implementación y el cumplimiento
c. Permitir mayores mecanismos de cumplimiento
d. Hacer del cumplimiento una responsabilidad de toda la sociedad
e. Garantizar la transparencia y legitimidad de las evaluaciones de posibles incumplimientos
f. Enfatizar los beneficios del cumplimiento
g. Fomentar la elaboración de normas dentro de grupos o bloques regionales de Estados
h. Mejorar el papel de los centros regionales de desarme
i. Interactuar con comunidades que trabajan en áreas relacionadas

10. La acumulación de armas como forma de reforzar la seguridad

a. Revitalizar las relaciones diplomáticas
b. Cambiar la narrativa en torno a la disuasión
c. Fomentar y mejorar la transparencia en torno al gasto y las armas
d. Emplear mecanismos de fomento de la confianza
e. Garantizar que se mantengan tratados sólidos de control de armas
f. Disminuir la dependencia económica de la producción de armas
g. Involucrarse con actores a nivel nacional o local.
h. Priorizar la seguridad humana

11. Orden débil basado en reglas

a. Mantener debates abiertos y honestos sobre el orden actual
b. Colaborar con actores regionales y subregionales
c. Garantizar que las organizaciones nacionales e internacionales tengan recursos suficientes
d. Mejorar los datos sobre cuestiones de control de armas y desarme

12. Tensiones entre los papeles de los actores del sector privado y los de los Estados a nivel internacional

a. Mantener el papel de los Estados en la formulación de políticas y normas
b. Mejorar las asociaciones público-privadas
c. Reforzar los marcos basados en el derecho internacional
d. Fomentar el diálogo entre múltiples partes interesadas sobre los mecanismos de control de armas y desarme

13. Dificultad para alinear intereses entre actores públicos y privados

a. Fomentar iniciativas y estructuras de incentivos que impulsen un mayor alineamiento entre el sector privado y los Estados
b. Centrarse en los individuos además de las entidades
c. Actualizar las regulaciones sobre la participación del sector privado

14. Marginación de los ANE en las relaciones internacionales

- **a.** Reconocer las fortalezas de la inclusión de los ANE
- **b.** Mejorar la representación de los ANE a nivel nacional
- **c.** Agilizar el proceso de aprobación para la acreditación de los ANE
- **d.** Mejorar los mecanismos de participación de los ANE en los procesos
- **e.** Mejorar los procesos para la participación de los ANE geográficamente diversos
- **f.** Considerar un modelo de asociación para mejorar la colaboración

15. Falta de inclusión y uso suficiente de entidades regionales y subregionales

- **a.** Incluir entidades subregionales e incluso locales, además de regionales
- **b.** Empoderar a las entidades regionales y subregionales en materia de control de armas y desarme
- **c.** Desarrollar una estrategia clara de desarrollo de capacidades
- **d.** Mejorar la coordinación y participación de las entidades

16. Equilibrio entre regular la tecnología y permitir la innovación

- **a.** Aclarar la narrativa
- **b.** Mejorar la gobernanza anticipatoria
- **c.** Considerar el uso de enfoques más dinámicos y flexibles como parte de la gobernanza tecnológica

17. Acceso y control de la tecnología y sus consecuencias

- **a.** Mantener debates periódicos sobre cuestiones tecnológicas
- **b.** Proporcionar apoyo a los Estados
- **c.** Desarrollar mejores regímenes de control de exportaciones y vías para compartir tecnologías

18. Preparación insuficiente para amenazas no tradicionales

- **a.** Mejorar la participación de un conjunto más amplio de actores
- **b.** Aprender de los éxitos transversales
- **c.** Crear instrumentos que sean adaptables al cambio futuro
- **d.** Centrarse en la Agenda 2030 y más allá
- **e.** Mejorar el uso de mecanismos de mitigación y alerta temprana
- **f.** Reexaminar conceptos como paz y conflicto

Estas vías de acción no son recomendaciones, sino que más bien apuntan a proporcionar una variedad de ideas que podrían discutirse y desarrollarse más a fondo con una amplia gama de partes interesadas, dentro y fuera de las Naciones Unidas. Como lo demuestra la variedad de vías de acción, no es posible abordar las amenazas a la seguridad internacional en lo que se refiere únicamente a las armas y el desarme. Para permitir el progreso en estas áreas se requiere acción en muchos otros ámbitos y, de manera más amplia, retratar la naturaleza interrelacionada de muchas de estas amenazas, así como las posibles vías de acción.

Además de estas vías de acción, también se deben tener en cuenta los siguientes elementos:

- Los diferentes plazos que existen para abordar y promulgar las diversas vías de acción propuestas. Algunas de las vías de acción pueden abordarse rápidamente pero, para muchos, el ritmo del cambio será largo y lento.
- Muchas de las vías de acción requerirían que múltiples partes interesadas las alcanzaran.
- Se necesitan conceptos normativos más amplios para que estas vías de acción tengan éxito. Esto incluye en particular la confianza, la transparencia, la solidaridad y la rendición de cuentas, que sustentan los elementos señalados como un camino a seguir.
- La causalidad puede ser difícil de atribuir, particularmente si se emplean varias vías de acción en conjunto, además de otros desarrollos extraños. Esto puede dificultar la identificación de áreas de buenas prácticas.

Nueva York, Estados Unidos, 2005: "No Violencia" Un regalo del Gobierno de Luxemburgo presentado a las Naciones Unidas en 1988. Crédito: © Foto ONU

1. Introducción

Actualmente, el mundo es testigo de una serie de tendencias interrelacionadas que se refuerzan: avances tecnológicos sin precedentes que están impulsando la transformación de las sociedades;[1] un empeoramiento de la crisis climática;[2] renovadas tensiones geopolíticas;[3] mayor ambigüedad estratégica e incluso inestabilidad con la competencia entre grandes potencias;[4] y un resurgimiento de amenazas y comportamientos del pasado.[5] Todos estos son ejemplos de factores que presentan nuevos riesgos y oportunidades para la paz y la seguridad globales.

1.1 Valor de la previsión para la seguridad internacional

Es en este contexto que, en 2021, el Secretario General de las Naciones Unidas publicó *Nuestra agenda común*, una nueva visión del multilateralismo cuyo objetivo es "volver a encaminar al mundo impulsando la acción en pos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible [ODS]".[6] *Nuestra agenda común* identifica 12 áreas que requieren una acción multilateral, lo que incluye en particular un llamado a una Cumbre del Futuro para discutir y acordar acciones y pasos para cumplir con los compromisos internacionales existentes.

Tras la publicación de *Nuestra agenda común* y de cara a la Cumbre del Futuro prevista para 2024, el Secretario General emitió 11 resúmenes de políticas que amplían los elementos contenidos en *Nuestra agenda común*. Estos resúmenes incluyen:

- *Una nueva agenda para la paz*, que considera acciones para abordar desafíos cada vez más complejos (y también nuevos) para la paz y la seguridad;

---

[1] Naciones Unidas, "UN Secretary-General's Strategy On New Technologies", 2018. https://www.un.org/en/newtechnologies/images/pdf/SGs-Strategy-on-New-Technologies.pdf.

[2] "Climate Change: A Threat to Human Wellbeing and Health of the Planet. Taking Action Now Can Secure Our Future", IPCC, 28 de febrero de 2022, https://www.ipcc.ch/2022/02/28/pr-wgii-ar6/.

[3] Naciones Unidas, "A New Agenda for Peace: Our Common Agenda Policy Brief 9", 2023, https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-new-agenda-for-peace-en.pdf.

[4] "Launching New Agenda for Peace Policy Brief, Secretary-General Urges States to 'Preserve Our Universal Institution' amid Highest Level of Geopolitical Tension in Decades", Naciones Unidas, 20 de julio de 2023, https://press.un.org/en/2023/sgsm21885.doc.htm.

[5] Por ejemplo, en lo que se refiere al riesgo de uso de armas nucleares; véase "Risk of Nuclear Weapons Use Higher than at Any Time Since Cold War, Disarmament Affairs Chief Warns Security Council", Naciones Unidas, 31 de marzo de 2023, https://press.un.org/en/2023/sc15250.doc.htm.

[6] Naciones Unidas, "Our Common Agenda", 2021, https://www.un.org/en/common-agenda.

- *Pacto Digital Mundial*, que propone medidas para disfrutar de los beneficios de las tecnologías digitales y al mismo tiempo proteger contra su mal uso;
- *Arquitectura financiera internacional*, que propone reformas a la *arquitectura financiera internacional* como una forma de ayudar a la implementación de los ODS; y
- *Naciones Unidas 2.0*, cuyo objetivo es modernizar las Naciones Unidas a través de un "Quinteto de Cambio", en particular mediante la incorporación y el aumento del uso de la innovación, la previsión y las ciencias del comportamiento. Este informe de políticas en particular se basa en el enfoque puesto por *Nuestra agenda común* sobre la importancia del futuro y la previsión para apoyar la labor de las Naciones Unidas.

En las Naciones Unidas ya se han empleado métodos de previsión y futuros: por ejemplo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha elaborado un manual destinado a las partes interesadas en países en desarrollo para demostrar cómo la prospectiva puede ayudar a implementar los ODS.[7] Sin embargo, el uso de tales enfoques ha sido más limitado en ámbitos relativos a la paz y la seguridad dentro de las Naciones Unidas, que incluyen órganos deliberativos del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General, y estructuras y actividades de las Naciones Unidas en relación con la prevención de conflictos, mantenimiento de la paz, consolidación de la paz, lucha contra el terrorismo y desarme.

> *Los escenarios no son proyecciones, predicciones o preferencias; más bien, son historias alternativas coherentes y creíbles sobre el futuro. Están diseñados para ayudar a [las entidades] a cuestionar sus suposiciones, desarrollar sus estrategias y probar sus planes.*
>
> Cornelio et al. (2005)

El uso de la prospectiva y otros métodos centrados en el futuro ofrece una serie de ventajas. Los métodos de futuros y previsión representan un conjunto de herramientas y cada una puede utilizarse para permitir que individuos y grupos piensen en el futuro de forma estructurada y para ayudar a gestionar la incertidumbre. Estos métodos también ayudan a los usuarios a considerar las diferentes y complejas interconexiones e interacciones que dan forma a un contexto determinado. Por lo tanto, como el futuro siempre será impredecible, el objetivo no es intentar predecirlo, sino estar mejor preparados para hacer frente a la imprevisibilidad venidera y aumentar nuestra resiliencia frente a ella.

En general, estos métodos pueden usarse para ayudar a los tomadores de decisiones con su preparación, reforzar su capacidad de considerar el futuro en toda su complejidad, y ayudarlos a crear planes y políticas más resilientes y orientadas para el futuro.

Existe una amplia game de métdos de futuros y previsión para

[7] UNDP Global Centre for Public Service Excellence, "Foresight Manual: Empowered Futures for the 2030 Agenda", 5 de febrero de 2018, https://www.undp.org/publications/foresight-manual-empowered-futures.

ayudar en este esfuerzo.[8] Uno de esos métodos es la creación de una gama de diferentes escenarios futuros, que muestran alternativas multidimensionales y multifacéticas del futuro. Los escenarios futuros están destinados a ser utilizados como simulaciones de futuros posibles, para explorar cómo pueden desarrollarse ciertos aspectos e identificar áreas potenciales de acción. Uno de los casos de uso más conocidos ha sido el de Shell, que utiliza escenarios futuros desde los años 1970, a los que se les atribuye el mérito de anticipar los cambios en la energía global y sus posibles impactos para la compañía.[9] Más allá de Shell y otros actores del sector privado, desde entonces diversos escenarios han sido utilizados por una serie de instituciones, desde organizaciones no gubernamentales, a organizaciones internacionales y regionales, como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA, así como gobiernos nacionales.

1.2 Propósito y alcance del proyecto

Con el objetivo de proporcionar un enfoque de la seguridad internacional más centrado en el futuro y que también corresponda a los objetivos de *Nuestra agenda común* y que pueda ayudar a apoyar la próxima Cumbre del Futuro,[10] UNIDIR emprendió un proyecto para explorar **posibles desafíos futuros, centrándose en las amenazas a la seguridad internacional relacionadas con el control de armas y el desarme, con miras a identificar opciones de acciones disponibles hoy para mitigar los desafíos identificados.**

Este proyecto se alinea con *Una nueva agenda para la paz*, uno de los informes de políticas que proporciona más detalles sobre las propuestas dentro de *Nuestra agenda común*. Específicamente, *Una nueva agenda para la paz* menciona que, para lograr una paz y prosperidad duraderas, "debemos adaptarnos a las realidades geopolíticas de hoy y las amenazas del mañana".[11] Esto se alinea con los objetivos del proyecto de explorar cuáles podrían ser algunas de estas amenazas futuras y qué se podría hacer para evitar los futuros menos deseables. Específicamente, el proyecto busca:

- desarrollar escenarios futuros posibles que ilustren el estado del mundo en 2045,

---

[8] Popper (2008) ofrece una visión exhaustiva de una variedad de métodos de previsión cualitativos, cuantitativos y semicuantitativos; Rafael Popper, "How Are Foresight Methods Selected?", Foresight, 10(6) (2008), 62–89, https://doi.org/10.1108/14636680810918586.

[9] Peter Cornelius, Alexander Van de Putte, y Mattia Romani, "Three Decades of Scenario Planning in Shell", California Management Review 48, no. 1 (2005): 92–109, doi:10.2307/41166329.

[10] Uno de los llamamientos del Secretario General de las Naciones Unidas en Nuestra Agenda Común fue la celebración de una Cumbre del Futuro, para "forjar un nuevo consenso global sobre cómo debería ser nuestro futuro y qué podemos hacer hoy para asegurarlo" (Naciones Unidas, "Our Common Agenda", 5). La Cumbre del Futuro está prevista para 2024 sobre la base de la resolución A/RES/76/307 de la Asamblea General.

[11] Naciones Unidas, "A New Agenda for Peace", 11.

el centenario de las Naciones Unidas (consulte la Sección 1.3 para obtener más detalles sobre la metodología);

- comprender lo que estos diferentes escenarios futuros implican para la seguridad internacional y las Naciones Unidas, con un enfoque específico en los desafíos y amenazas globales a la paz y la seguridad relacionados al control al control de armas y el desarme;[12] e

- identificar vías de acción para ayudar a abordar las amenazas a la paz y la seguridad relacionadas con el control de armas y el desarme dentro del contexto de las Naciones Unidas, para que sirvan como puntos iniciales de reflexión y puntos de partida de discusión para mejorar o abordar las amenazas identificadas.

Dado el potencial de un alcance extremadamente amplio, se tomaron tres medidas principales para garantizar que este estudio siguiera siendo factible y alineado con el enfoque y la misión de UNIDIR. En primer lugar, los desafíos regionales y subregionales se consideraron a nivel macro. En otras palabras, si bien no fue posible examinar o hacer referencia a cuestiones específicas a nivel nacional o regional, el objetivo era garantizar que su impacto más amplio se capturara, en la medida de lo posible, a nivel macro.

En segundo lugar, el estudio buscaba proporcionar un marco para la "seguridad internacional". Hay muchas definiciones diferentes de este concepto y, por lo tanto, proporcionar un marco central ayudó a garantizar que la definición elegida se alineara con el objetivo final del proyecto. Como punto de partida, el equipo del proyecto siguió la descripción de la Primera Comisión, que se centra en “el desarme, los desafíos globales y las amenazas a la paz que afectan a la comunidad internacional y busca soluciones a los desafíos en el régimen de seguridad internacional”.[13] Para ayudar en el análisis de las amenazas, el equipo del proyecto a su vez dividió el concepto de seguridad internacional en cuatro niveles, que se retroalimentan entre sí, para crear un concepto anidado de seguridad internacional. Estos niveles son los siguientes.

- **Seguridad humana:** La seguridad de las personas, que implica estar protegidos de amenazas militares y no militares.[14]
- **Seguridad nacional:** La capacidad de los Estados para ejercer su soberanía y garantizar la seguridad y protección de las personas y las sociedades contra amenazas externas e internas, (por ejemplo, conflictos interestatales, violencia armada, terrorismo, etc.), así como las amenazas naturales y las causadas por el hombre.

---

[12] Si bien los términos "control de armas" y "desarme" tienden a usarse indistintamente, se refieren a resultados diferentes. El desarme implica eliminar el acceso y el uso de armas, mientras que el control de armas consiste en garantizar que el acceso, la gestión y el uso de las armas sean para uso y usuarios legítimos y no en cantidades excesivas. Además, el uso del término “mecanismo de desarme” en este informe y en otros se refiere tanto al desarme como al control de armas y se relaciona con todos los tipos de armas: convencionales, de destrucción masiva y de nueva tecnología.

[13] Refiérase a **https://www.un.org/en/ga/first/**.

[14] 14. Definición adaptada de la resolución 66/290 de la Asamblea General. Cabe señalar que los enfoques centrados en el ser humano también se destacan en Una nueva agenda para la paz, que enfatiza notablemente la necesidad de un desarme centrado en el ser humano y una mayor consideración sobre el costo humano de las armas y las formas de reducirlo.

- **Seguridad regional:** La seguridad de los Estados dentro de una región contra riesgos existenciales, que incluyen amenazas naturales y aquellas causadas por humanos, incluida la capacidad de cooperar y abordar riesgos y amenazas dentro de un grupo regional.
- **Seguridad global:** La seguridad y resiliencia del sistema internacional frente a riesgos existenciales, que incluyen los naturales y provocados por el hombre.

En tercer lugar, incluso con esta definición de múltiples niveles, el concepto de seguridad internacional sigue siendo amplio y abarca una multitud de cuestiones. Por lo tanto, el proyecto se centra específicamente en cuestiones relacionadas con el control de armas y el desarme dentro del concepto más amplio de seguridad internacional. Además, si bien reconocemos que el multilateralismo se extiende más allá de las Naciones Unidas, también cabe señalar que el enfoque y el alcance del estudio y de este informe son las Naciones Unidas y, por lo tanto, específicamente las amenazas al trabajo de las Naciones Unidas en el ámbito del control multilateral de armamentos y el desarme.

Sin embargo, cabe señalar que si bien este informe se centra específicamente en cuestiones relacionadas con el control de armas y el desarme dentro de la seguridad internacional, el proyecto y los escenarios futuros pueden utilizarse para considerar otras cuestiones relacionadas con la seguridad internacional, como la prevención de conflictos, el mantenimiento y la consolidación de la paz, la ayuda humanitaria, la lucha contra el terrorismo, el crimen organizado y más. La Figura 1 visualiza el pensamiento sistémico detrás del enfoque y cómo se podrían explorar otros elementos de la seguridad internacional. En general, la figura siguiente demuestra cómo los diferentes elementos dentro de la seguridad internacional están moldeados por el sistema más amplio dentro del cual existen.

Figura 1. El pensamiento sistémico detrás del uso de escenarios futuros

Este informe está dirigido principalmente a los Estados miembros y la comunidad diplomática, el personal de las Naciones Unidas y los representantes de la sociedad civil que trabajan en temas relacionados con la seguridad y las amenazas a la paz, el control de armas y el desarme, y los conflictos y la prevención de conflictos. Sin embargo, dado que muchos de estos temas están interrelacionados con otros, como el cambio climático, el desarrollo, la salud, la economía y más, es probable que el estudio también sea relevante para una gama más amplia de partes interesadas, incluidos los actores del sector privado.

1.3 Metodología

Este proyecto comprendió tres actividades principales. En primer lugar, se realizó el desarrollo de los escenarios futuros entre septiembre de 2022 y marzo de 2023. Para desarrollar los escenarios futuros se utilizó una metodología estructurada que fue respaldada por una serie de consultas con un grupo central de 15 expertos en la materia, cada uno con sus propias áreas de especialización.[15] El uso de un grupo de expertos suficientemente grande y diverso, además del diseño del proceso de consulta en sí, que agregó opiniones sin buscar dar predominio a determinadas aportaciones sobre otras, buscó mitigar cualquier posible subjetividad y sesgo por parte de los expertos. Los escenarios en sí se construyeron mediante un enfoque de múltiples pasos que incluyó la identificación de elementos o factores que componen el mundo en el que vivimos, a partir del cual se identificó un conjunto de factores centrales y particularmente relevantes. Se definieron y desarrollaron diferentes desarrollos futuros de estos factores preseleccionados y fueron evaluados entre sí para posteriormente formar conjuntos de escenarios futuros.[16]

En segundo lugar, estos escenarios se utilizaron como base para las discusiones del taller. En total, se realizaron cinco talleres entre abril y junio de 2023. Estos talleres reunieron a más de 60 participantes en representación de una variedad de entidades de las Naciones Unidas y Estados miembros, así como representantes del mundo académico, la sociedad civil y el sector privado.

En tercer lugar, se realizaron 22 entrevistas específicas para evaluar, aumentar, refinar y validar las vías de acción que surgieron de las discusiones del taller, un proceso complementado con la consulta de literatura y datos relevantes. Se puede leer en paralelo a este informe una publicación separada que detalla la metodología que también contiene todos los elementos que componen los distintos escenarios.[17]

---

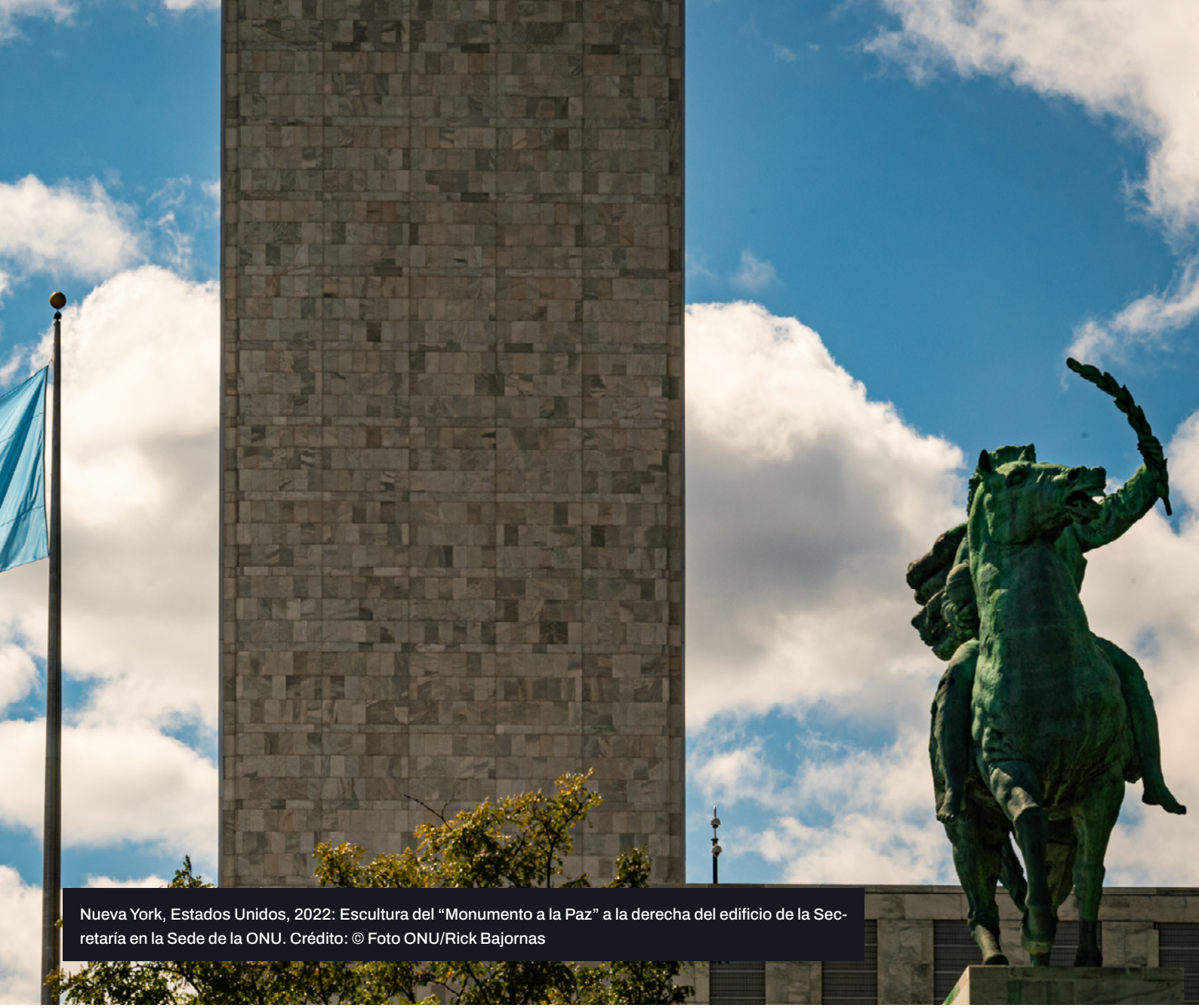
[15] Esto incluía expertos internos del UNIDIR, así como expertos externos con experiencia fuera del desarme.

[16] Para más información, consulte el informe metodológico que explica con más detalle la creación de los escenarios futuros. Grand-Clément, S., “International Security in 2045: The methodology behind the future scenarios,” (2024).

[17] Ibidem.

1.4 Estructura del informe

Después de este capítulo introductorio, el informe presenta los escenarios futuros que se utilizaron para impulsar el debate sobre las amenazas futuras y las vías de acción (**Capitulo 2**), antes de detallar los principales temas que surgieron de la discusión y profundizar en las amenazas identificadas (**Capítulo 3**). A continuación, el informe examina las posibles vías de acción basadas en las amenazas identificadas (**Capítulo 4**) antes de ofrecer varias observaciones generales y finales (**Capítulo 5**). El Anexo 1 proporciona más detalles sobre las vías de acción, mientras que el Anexo 2 contiene información sobre la participación de expertos en este proyecto.



Nueva York, Estados Unidos, 2022: Escultura del “Monumento a la Paz” a la derecha del edificio de la Secretaría en la Sede de la ONU. Crédito: © Foto ONU/Rick Bajornas

2. Proporcionar el entorno: análisis de los escenarios futuros

Los cinco escenarios futuros creados como parte del proyecto pretendían ser herramientas que permitieran el debate sobre las amenazas a la paz y la seguridad internacionales y las vías de acción. Como la seguridad internacional no ocurre en un vacío (como se muestra en la Figura 1), los escenarios buscan describir varios panoramas del mundo en 2045, que servirían de base para explorar amenazas y oportunidades para la seguridad internacional dentro de estos diferentes contextos. Esta sección proporciona una breve descripción general de los cinco escenarios, con la narrativa completa disponible en la publicación paralela centrada en la metodología detrás de los escenarios, así como una descripción general de las reacciones generales a estos escenarios en los talleres.

2.1 Descripción general de escenarios futuros

La Figura 2 proporciona una visión general de los principales elementos que componen cada uno de los cinco escenarios futuros. Estos elementos proporcionan sólo un resumen de los escenarios y su complejidad, y están destinados a ayudar a ubicar los temas que surgen del análisis en contexto. Sin embargo, se recomienda leer las narrativas de los escenarios para comprender los matices y complejidades de cada uno.

Figura 2. Descripción general de algunos de los elementos principales de cada escenario futuro

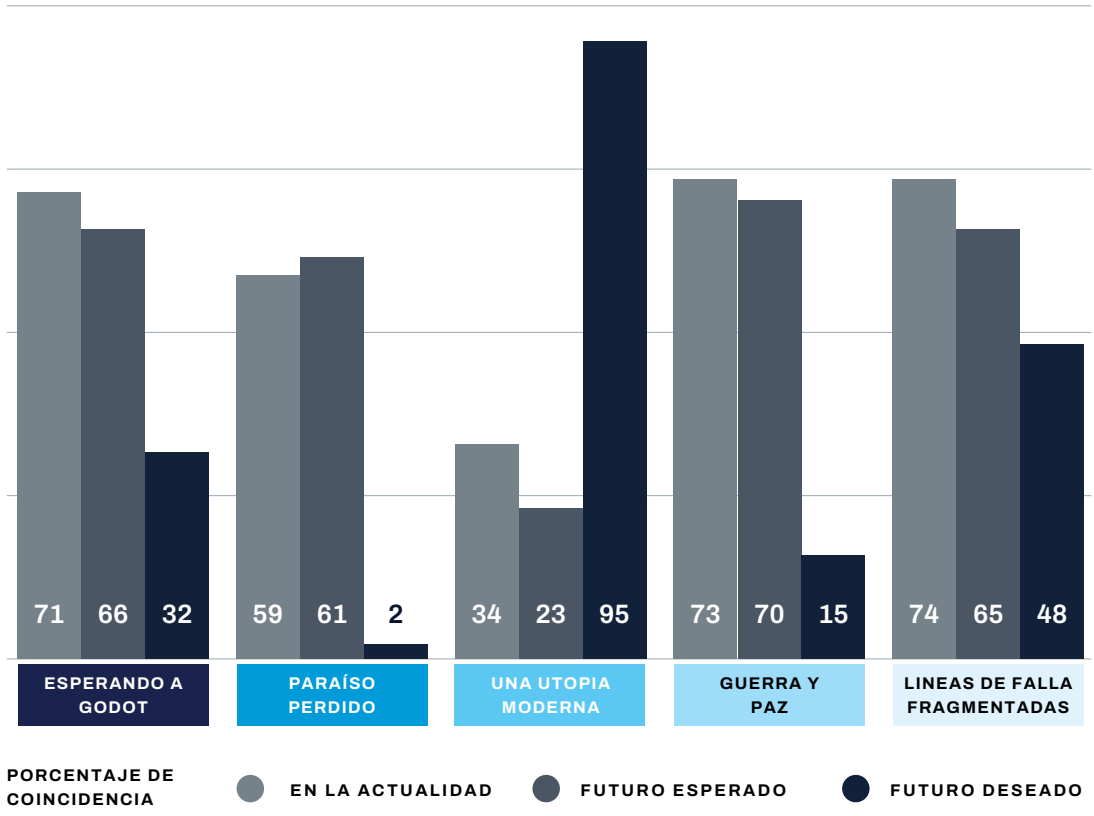
	ESPERANDO A GODOT	PARAISO PERDIDO	UNA UTOPÍA MODERNA	GUERRA Y PAZ	LÍNEAS DE FALLA FRAGMENTADAS
Polaridad y actitud ante el multilateralismo	La autoridad de los Estados en declive, con tensiones subyacentes	Los Estados han perdido interés en las relaciones internacionales y las relaciones están fragmentadas	Relaciones armoniosas entre múltiples esferas de influencia	El mundo está fragmentado entre dos polos de poder	El mundo está fragmentado entre múltiples esferas de influencia
Papel de los actores del sector privado en las Relaciones Internacionales[18]	Papel muy fuerte, líder e influyente	Disminución de la influencia	Papel e influencia similares a los de principios de la década de 2020	Disminución de la influencia	Papel importante e influyente
Nivel y tipo de conflicto	Localizado, frecuente, principalmente bajo el umbral de un conflicto armado	Abundan los conflictos de alta intensidad y no hay voluntad para resolverlos	Infrecuente; si ocurren, están localizados	El conflicto es localizado, frecuente y principalmente de baja intensidad	Pocos conflictos, aunque tienden a ser interestatales con hostilidades por debajo del umbral de un conflicto armado
Forma mayoritaria de gobernanza nacional	Retroceso democrático	Autoritarismo	Democratización	Retroceso democrático	Democratización
Habitabilidad del planeta Tierra	Habitable en la mayoría de los lugares	Disminución de la habitabilidad	Más partes de la Tierra son habitables en comparación con principios de la década de 2020	Disminución de la habitabilidad	Habitable en la mayoría de los lugares

[18] Dentro de los escenarios, los actores del sector privado se definen únicamente como empresas e industrias privadas.

2.2 Reacciones del taller a los escenarios

Debido a que nuestra visión y opiniones relacionadas con el futuro son subjetivas, puede resultar difícil separar lo que uno quiere que suceda de lo que uno cree que podría suceder. Para intentar comprender cuál escenario podría ser el futuro preferido frente al futuro previsto, se compartió un cuestionario con cada participante registrado en el taller, antes de compartir cualquier información sobre los escenarios en sí. Este cuestionario pedía a los encuestados que evaluaran las proyecciones que comprenden los escenarios. Específicamente, se pidió a los encuestados que especificaran tres aspectos para cada proyección: qué tan similar sentían que era con la situación actual, qué tan similar sentían que era con el futuro esperado y qué tan similar sentían que era con su futuro deseado. Luego, estos puntajes se agregaron y evaluaron con respecto a las proyecciones que pertenecen a cada escenario, lo que resultó en la distribución presentada en la Figura 3.[19]

Figura 3. Mapeo de escenarios frente al presente, el futuro esperado y el futuro deseado



[19] Se completaron un total de 34 cuestionarios (n=34). De ellos, el 62% procedía de encuestados de las Naciones Unidas, el 24% de representantes de los Estados miembros, el 6% del mundo académico, el 3% del sector público, el 3% de una entidad público-privada y el 3% del sector privado. Por lo tanto, la distribución por tipo de actor no es equitativa ni representativa, dado que ciertos actores están sobrerrepresentados en comparación con otros. Las respuestas de las regiones geográficas también son sesgadas cuando se examina a los Estados miembros representados; por ejemplo, no hubo respuestas de los representantes de los Estados Africanos, y sólo una respuesta del grupo regional de los Estados de América Latina y el Caribe, una del grupo regional de Europa del Este, dos de los Estados de Europa Occidental y otros Estados, y cuatro del grupo regional de Asia y el grupo regional del Pacífico.

Las respuestas que se muestran en la Figura 3 demuestran que los encuestados no vieron un escenario específico que coincidiera con la situación actual (que fue de abril a junio de 2023 para los encuestados). De manera similar, no hubo una perspectiva compartida por parte de los encuestados sobre cuál escenario sería el futuro esperado. Curiosamente, el escenario de “Guerra y Paz” fue visto, en ambos casos, como el más cercano al presente y al futuro esperado, aunque por un pequeño margen en comparación con “Esperando a Godot” y “Líneas de Falla Fragmentadas”.

Se produce una mayor divergencia respecto del futuro deseado; aquí, 'Una Utopía Moderna' se distingue como la clara preferencia, aunque sea el futuro menos esperado. Por el contrario, 'Paraíso Perdido', si bien es el futuro menos deseado, obtiene una puntuación alta cuando se le pregunta si es el futuro esperado. Existe una clara divergencia mostrada por los encuestados en términos de sus deseos y expectativas para el futuro, lo que indica que el camino hacia un futuro deseado como "Una Utopía Moderna" requeriría un alejamiento significativo de nuestros enfoques, medios y métodos actuales.

Finalmente, el futuro menos deseado además de 'Paraíso Perdido' es 'Guerra y Paz'. Sin embargo, como se señaló anteriormente, se consideró que este era el escenario que más se esperaba que se desarrollara en el futuro, de los cinco presentados.

Esto plantea la pregunta: ¿cómo podemos alejarnos de este tipo de futuros menos deseados pero más esperados y, en cambio, acercarnos a nuestros futuros más deseados, pero menos esperados?

En las secciones siguientes se proporciona un breve resumen de las reacciones a cada uno de los escenarios. Estos resúmenes incluyen en particular la percepción de los participantes sobre la "estabilidad" (o la falta de ella) del escenario. Esto se refiere a si un escenario fue visto como una situación permanente o si fue percibido como una etapa de transición.

2.2.1 Esperando a Godot

Polaridad y actitud ante el multilateralismo	La autoridad de los Estados en declive, con tensiones subyacentes
Papel de los actores del sector privado en las Relaciones Internacionales	Papel muy fuerte, líder e influyente
Nivel y tipo de conflicto	Localizado, frecuente, principalmente bajo el umbral de un conflicto armado
Forma mayoritaria de gobernanza nacional	Retroceso democrático
Habitabilidad del planeta Tierra	Habitable en la mayoría de los lugares

La mayoría de los participantes del taller percibieron el creciente papel de los actores del sector privado en las relaciones internacionales como una amenaza. Esto se debió a la percepción de que esto podría generar una división entre los Estados en los que surgen actores influyentes del sector privado (por ejemplo, corporaciones multinacionales) que son relevantes

en las relaciones internacionales y Estados en los que no han surgido actores tan influyentes del sector privado. Sin embargo, se señaló que los Estados que no cuentan con actores fuertes del sector privado que lideren las relaciones internacionales tendrían un incentivo para cooperar y coordinarse, en particular para mantener su relevancia. Esto conduciría eventualmente a un sistema bilateral con la élite por un lado, donde se originan o tienen su base los actores del sector privado, y la mayoría, que no tiene actores del sector privado tan fuertes o ni siquiera ninguno en las relaciones internacionales. En general, la percepción era que este escenario no es estable. Más bien se consideró una fase de transición que podría tener lugar, por ejemplo, antes del escenario del "Paraíso Perdido".

2.2.2 Paraíso Perdido

Polaridad y actitud ante el multilateralismo	Los Estados han perdido interés en las relaciones internacionales y las relaciones están fragmentadas
Papel de los actores del sector privado en las Relaciones Internacionales	Disminución de la influencia
Nivel y tipo de conflicto	Abundan los conflictos de alta intensidad y no hay voluntad para resolverlos
Forma mayoritaria de gobernanza nacional	Autoritarismo
Habitabilidad del planeta Tierra	Disminución de la habitabilidad

Este se consideró el "peor" escenario posible, y muchos, si no todos, los aspectos eran negativos. Se consideraba que las Naciones Unidas no podían desempeñar un papel en este futuro, sin capacidad para responder a las diversas situaciones de crisis y con los mecanismos actuales inadecuados o incapaces de funcionar en este tipo de futuro. Si bien se destacó que este escenario es inestable e insostenible, también se señaló que sería difícil salir de esa situación. En particular, se temía que se pudieran utilizar medidas drásticas, como el uso de armas de destrucción masiva, para poner fin al ciclo constante de conflictos y otros problemas que plagan este escenario, como la baja confianza y las sociedades incohesivas.

2.2.3 Una Utopía Moderna

Polaridad y actitud ante el multilateralismo	Relaciones armoniosas entre múltiples esferas de influencia
Papel de los actores del sector privado en las Relaciones Internacionales	Papel e influencia similares a los de principios de la década de 2020
Nivel y tipo de conflicto	Infrecuente; si ocurren, están localizados
Forma mayoritaria de gobernanza nacional	Democratización
Habitabilidad del planeta Tierra	Más partes de la Tierra son habitables en comparación con principios de la década de 2020

De manera superficial, se consideró que este escenario era el "mejor" resultado para el futuro de los cinco presentados. Sin embargo, hubo un acuerdo común en que este escenario no es estable. En general, se observó que, a pesar de que las circunstancias son ideales, este escenario presenta una serie de riesgos subyacentes, incluidos potenciales saboteadores o amenazas exógenas que no dependen de la (buena) gobernanza. Se planteó notablemente la cuestión del olvido humano, en el sentido de que olvidar los horrores del pasado era un riesgo y una vez que esto ocurriera, sería menos probable que las personas tomen medidas serias para evitar que estos problemas vuelvan a ocurrir en el futuro. En general, se consideraba que el mantenimiento de este futuro requería muchos recursos y esfuerzos considerables; específicamente, el papel y las responsabilidades de las Naciones Unidas tendrían que aumentar no sólo para mantener este escenario sino también para estar preparado para cualquier amenaza futura. No obstante, se señaló que las circunstancias en este escenario permitirían mucha más preparación y proactividad para identificar y abordar situaciones emergentes de preocupación.

> *La utopía tiene fecha de caducidad.*
>
> Participante del taller

2.2.4 Guerra y Paz

Polaridad y actitud ante el multilateralismo	El mundo está fragmentado entre dos polos de poder
Papel de los actores del sector privado en las Relaciones Internacionales	Disminución de la influencia
Nivel y tipo de conflicto	El conflicto es localizado, frecuente y principalmente de baja intensidad
Forma mayoritaria de gobernanza nacional	Retroceso democrático
Habitabilidad del planeta Tierra	Disminución de la habitabilidad

Si bien este escenario se consideró una reminiscencia de la Guerra Fría, se destacaron varios aspectos diferentes del pasado, como el estancamiento de la innovación y las cuestiones relacionadas con el cambio climático. Esto destacó la importancia de no permitir que el pasado afecte nuestras percepciones del futuro o del presente. Hubo opiniones notablemente divergentes sobre si un mundo bipolar impediría la gestión de cuestiones que requerían colaboración internacional, o si esto podría ayudar, dependiendo de cuán poderosos fueran los polos. Esto también podría depender del tema en cuestión, por ejemplo, el cambio climático o la gobernanza de las armas, pueden provocar diferentes respuestas. En general, se consideraba que este futuro debía empeorar (como una situación de "Paraíso Perdido") antes de poder mejorar.

2.2.5 Líneas de Falla Fragmentadas

Polaridad y actitud ante el multilateralismo	El mundo está fragmentado entre múltiples esferas de influencia
Papel de los actores del sector privado en las Relaciones Internacionales	Papel importante e influyente
Nivel y tipo de conflicto	Pocos conflictos, aunque tienden a ser interestatales con hostilidades por debajo del umbral de un conflicto armado
Forma mayoritaria de gobernanza nacional	Democratización
Habitabilidad del planeta Tierra	Habitable en la mayoría de los lugares

Hubo cierta divergencia con respecto a este escenario, sobre todo debido a la dicotomía entre la mala situación a nivel geopolítico versus la situación generalmente aceptable a nivel nacional. En consecuencia, no hubo consenso sobre si este escenario es estable o no; sin embargo, los participantes plantearon que podría desarrollarse de manera impredecible dependiendo del comportamiento del Estado y de si ello daría lugar a tensiones o conflictos. También se mencionó que las instituciones internacionales podrían tener dificultades para abordar cuestiones globales en este tipo de futuro, aunque se señaló (y lo demostraron los resultados del cuestionario) que este escenario tiene similitudes con el contexto multilateral actual.

Bolonia, Italia, 2013: Un anciano pasa junto a un grafiti callejero. Crédito: © Kizel

3. Identificar el problema: amenazas a la paz y la seguridad internacionales

Utilizar escenarios futuros para identificar amenazas y, a partir de ellas, posibles vías de acción, posee varias ventajas. Los escenarios permiten a los individuos proyectarse en diferentes tipos de futuros con diferentes eventos posibles y considerar cuestiones desde diferentes ángulos, así como temas que tal vez no consideren de forma natural. Los escenarios también alientan a los individuos a examinar las interrelaciones entre los elementos contenidos en los escenarios, pero también entre los escenarios mismos. Finalmente, los escenarios brindan a todos los participantes una comprensión básica de contextos futuros específicos. En general, sin el uso de tales escenarios, es posible que no se hubieran alcanzado las ideas contenidas en este capítulo y, por ende, las vías de acción del capítulo siguiente. En particular, sin escenarios, los debates sobre las amenazas pueden basarse en conocimientos del pasado o fijarse en cuestiones actuales, a diferencia de adoptar una perspectiva centrada en el futuro. Los participantes también pueden ser menos capaces de identificar los impulsores del cambio que podrían representar una amenaza que debe abordarse. Y, por último, el uso de escenarios puede ayudar a evitar el pensamiento de grupo, ya que a los participantes se les da más libertad creativa y espacio para la contemplación, lo que les permite utilizar los escenarios como un espacio seguro para desafiar las suposiciones existentes.

Si bien todos los escenarios diferían entre sí, surgieron algunos temas comunes en muchos, si no es que en todos, los escenarios, talleres y grupos de partes interesadas. Esta sección proporciona una descripción general de estos temas y sus amenazas relacionadas, basada en las discusiones de los talleres. Cada tema contiene una breve descripción de las discusiones en torno a él. Luego, se describen amenazas específicas con respecto a ese tema. Se proporciona una descripción general de los temas en la Figura 4.

Figura 4. Descripción general de los temas[20]

[20] El orden de los temas, o las amenazas contenidas dentro de estos temas, no implica una jerarquía u orden en términos de los temas o amenazas.

Los temas y amenazas identificados a continuación no son exhaustivos, ni pretenden serlo.[21] Las amenazas identificadas fueron impulsadas, en primer lugar, por el alcance y el área de enfoque del estudio, que examinó la seguridad internacional desde una perspectiva de control de armas y desarme. En segundo lugar, por el alcance de los escenarios futuros, que enfocan y resaltan aspectos específicos del futuro. Estos aspectos desempeñaron un papel en la configuración de las discusiones dentro de los talleres. En tercero, por los participantes del taller: si bien se buscó una amplia gama de participantes, hubo no obstante un sesgo en su selección, especialmente en términos de su participación y familiaridad con las Naciones Unidas. Esto, por ejemplo, explica el enfoque en las Naciones Unidas con respecto a ciertas cuestiones (como el multilateralismo y la confianza) en lugar de adoptar una perspectiva más amplia.

3.1 Futuro y relevancia del sistema de las Naciones Unidas

Los participantes en el taller destacaron que el mantenimiento de las estructuras de las Naciones Unidas era fundamental por varias razones. En primer lugar, la importancia de las Naciones Unidas como institución que puede proporcionar una plataforma neutral para el multilateralismo y la gobernanza global se destacó en los debates de los talleres relacionados con todos los escenarios. Este elemento también fue observado en *Una nueva agenda para la paz*, que resalta que las Naciones Unidas son "el foro más inclusivo para que la diplomacia gestione la política global y sus crecientes fracturas".[22] Se señaló que en los escenarios en los que se consideraba más probable que las Naciones Unidas desempeñaran un papel provisional (o que ya no existieran, de manera sustantiva o en absoluto) sería mucho más difícil lograr un multilateralismo efectivo y resolver problemas globales, desde el cambio climático hasta los conflictos. En segundo lugar, se discutió extensamente el papel singular de las Naciones Unidas para la gobernanza global, en particular cómo es un actor central convocante después de los desastres globales,

> *"La ausencia de unas Naciones Unidas o unas Naciones Unidas simplemente como figura decorativa es el peor resultado: las Naciones Unidas siguen proporcionando una plataforma innegable para ayudar al multilateralismo."*
>
> Participante del taller

[21] Por supuesto, existen varias amenazas adicionales que no se plantearon durante los talleres, que van desde la falta de financiación suficiente para la paz y el desarme en las Naciones Unidas hasta la amenaza a la seguridad por parte de grupos armados no estatales. La falta de mención de estas amenazas en este informe no implica que no se consideren importantes; más bien, estos no fueron discutidos dentro del alcance y contexto del presente estudio.

[22] Naciones Unidas, "A New Agenda for Peace", 18.

proporcionando una plataforma para la recopilación de lecciones aprendidas de todos los Estados miembros. En este sentido, varias posibles amenazas qe podrían perjudiciar a continuidad y relevancia a largo plazo de las Naciones Unidas surgieron como resultado de las discusiones:

La distribución desigual del poder y la falta de inclusión dentro de las estructuras de toma de decisiones, en particular el Consejo de Seguridad

Se hicieron varios comentarios sobre la falta de inclusión, que se vio como un impacto negativo en la sostenibilidad de las Naciones Unidas, la confianza en las Naciones Unidas como institución y su capacidad para mediar y resolver cuestiones que afectan la seguridad global. Además, el sistema actual según el cual la mayoría de los Estados rinde cuentas ante unos pocos elegidos, que a su vez tienen una responsabilidad limitada, se planteó como problemático, tanto ahora como en escenarios futuros. En la literatura, la distribución desigual del poder también se ha relacionado con el posible incumplimiento de decisiones, instrumentos y regulaciones relacionadas con el control de armas y el desarme (Refiérase también a la amenaza a continuación y en la Sección 3.4).[23]

> *"Los marcos de control de armas y los acuerdos de gestión de crisis que ayudaron a estabilizar las rivalidades entre las grandes potencias y evitar otra guerra mundial se han erosionado."*
>
> *Una nueva agenda para la paz*, pag. 4

Los Estados miembros retiran su participación significativa en los entornos entornos multilaterales de las Naciones Unidas y específicamente de los procesos existentes relacionados con el control de armas y el desarme

La desvinculación puede hacer que el cumplimiento de la maquinaria de desarme sea más esporádico, debido a que no se ve el uso o la relevancia de estos procesos o de las Naciones Unidas de manera más amplia, y no se quiere seguir invirtiendo en ellos. Esto podría significar una pérdida de prioridad para las Naciones Unidas, lo que llevaría a una financiación insuficiente o nula, afectando la capacidad de la organización para tomar medidas, cumplir su mandato o mantener sus estructuras aptas para su propósito. Esto, a su vez, podría afectar aún más la reputación de las Naciones Unidas con respecto a su capacidad para lograr cambios y crear un círculo vicioso en el que se le reste mayor prioridad (véase también los debates relacionados con la confianza en la Sección 3.2).

La aceleración y la intersección de crisis y problemas globales combinados con la capacidad de las Naciones Unidas para hacerles frente

Las Naciones Unidas tienen una gran demanda en muchos frentes. Esto puede percibirse como una falta de capacidad de respuesta o agilidad para responder a (nuevos) desafíos y amenazas. Sin embargo, las discusiones del taller sí señalaron que la burocracia y las formas de trabajo de la organización podrían influir en

[23] Véase Patrick et al., UN Security Council Reform: What the World Thinks, Carnegie Endowment for International Peace, 28 de junio de 2023, https://carnegieendowment.org/2023/06/28/un-security-council-reform-what-world-thinks-pub-90032.

el tiempo necesario para tomar medidas sobre ciertos temas. En particular, se mencionó la cuestión de las tecnologías nuevas y emergentes en el contexto del control de armamentos y el desarme. Además, se destacó que la agenda de desarme está muy saturada, con procesos y reuniones que suceden uno tras otro y, a veces, incluso al mismo tiempo. Esto puede llevar a que los representantes no tengan tiempo suficiente para procesar el material o personal insuficiente para asistir a las reuniones pertinentes. Los Estados con menos capacidad se ven más afectados por este asunto, lo que a su vez puede perjudicar la representación y la igualdad de capacidad para participar. Además, si bien los mandatos pueden ayudar con la rendición de cuentas y el enfoque, también pueden limitar la cooperación entre agencias, obstaculizar los procesos que examinan cuestiones relacionadas e impedir que las operaciones se lleven a cabo fuera de los silos.

Sobrepolitización de temas dentro de las Naciones Unidas

Si bien las Naciones Unidas es inherentemente una organización política,[24] como se observa en *Una nueva agenda para la paz*, "las Naciones Unidas están diseñadas fundamentalmente por la voluntad de sus Estados miembros de cooperar".[25] Como tal, la amenaza destacada por los participantes del taller se refiere a la politización excesiva de las situaciones, lo que potencialmente limita o impide su capacidad para responder a cuestiones urgentes o hace que su respuesta sea ineficaz debido a una falta (percibida) de independencia de acción. Una cuestión relacionada es cómo esto afecta la toma de decisiones, donde la deferencia al mínimo común denominador puede diluir las decisiones y las acciones posteriores, vinculadas, más adelante, a una pérdida de confianza (Refiérase a Sección 3.3). La sobrepolitización también podría conducir a una dinámica de adentro versus afuera; una falta, o una falta percibida, de imparcialidad; y a la falta de cooperación entre los Estados miembros en cuestiones que requieren una gobernanza global. En última instancia, se dijo que esto afectaba la imagen de las Naciones Unidas, así como su capacidad para tomar medidas decisivas.

Divisiones o competencia entre Estados miembros

Esto podría provocar un estancamiento en los foros de toma de decisiones lo que también da como resultado la percepción de ineficiencia de las Naciones Unidas, particularmente si se trata de abordar una amenaza a la seguridad o sus resultados, y una incapacidad para resolver desafíos debido a la falta de cooperación. Un elemento adicional a considerar bajo esta amenaza son los desafíos vinculados al uso indebido del principio de consenso, según el cual en los foros de toma de decisiones que mantienen un acuerdo de consenso, la falta de consenso a veces puede ser utilizada como un veto de facto para impedir que un proces logre alcanzar un resultado conducente. Se trata de una cuestión que ya han planteado los Estados miembros.[26]

---

[24] Esto se debe al hecho de que cada Estado Miembro está implementando su propia política exterior a nivel multilateral, por lo que en ese sentido las cuestiones son políticas dentro de las Naciones Unidas.

[25] Naciones Unidas, "A New Agenda for Peace", 3.

[26] Véase, por ejemplo, Naciones Unidas, "Disarmament Machinery Impasse 'Cause and Consequence' of Competing Strategic Priorities, Ruthless Pursuit of Military Advantage, First Committee Told", 27 de octubre de 2022, **https://press.un.org/en/2022/gadis3700.doc.htm**.

Debilitamiento de los Estados o de su autoridad en las relaciones internacionales

Esta situación podría conducir a un estancamiento de la gobernanza, y a un papel reducido de las Naciones Unidas, que depende de las capacidades de sus Estados miembros. Esto también podría empoderar a los actores no estatales para llenar el vacío, situación que plantea sus propias amenazas. Esto, en particular se refiere al empoderamiento de los actores del sector privado, que se analiza más a detalle en la Sección 3.4.

En este tema es importante distinguir entre elementos de las Naciones Unidas impulsados por mandatos, que incluyen agencias operativas de las Naciones Unidas y oficinas y departamentos de la Secretaría (como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, la Organización Internacional para las Migraciones y el Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz y la Oficina de Asuntos de Desarme), frente a los órganos de negociación y toma de decisiones de los Estados miembros (como la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y la Conferencia de Desarme). Si bien se observa esta distinción, también es importante señalar que la Secretaría y las Agencias reciben sus mandatos de órganos de toma de decisiones, por lo que si bien las funciones son diferentes, la división entre ambos elementos no es tan clara ya que tienen similitudes en términos de las amenazas que enfrentan, pero al combinarlos se corre el riesgo de perder matices y malinterpretar las cuestiones. Por ejemplo, las organizaciones impulsadas por mandatos no enfrentan los mismos problemas de estancamiento que los órganos de toma de decisiones, pero su capacidad de acción se vería afectada por la falta de consenso en los órganos de toma de decisiones. La Tabla 1 proporciona una visión general de cómo las amenazas identificadas anteriormente se relacionan con los dos tipos diferentes de cuerpos.

Tabla 1. Relevancia de las amenazas identificadas para los órganos operacionales de las Naciones Unidas o para las Naciones Unidas como plataforma de convocatoria, según los debates del taller

ASUNTO	SECRETARÍA Y AGENCIAS	ÓRGANOS DE NEGOCIACIÓN Y TOMA DE DECISIONES DE LAS NACIONES UNIDAS
Falta de capacidad de respuesta y falta de agilidad de respuesta		×
Los Estados miembros se retiran de un compromiso multilateral significativo	×	×
Sobrepolitización de temas dentro de las Naciones Unidas	×	×
Divisiones o competencia entre Estados miembros		×
Distribución desigual del poder y falta de inclusión dentro de las estructuras de toma de decisiones		×
Debilitamiento de los Estados o de su autoridad en las relaciones internacionales	×	×

3.2 Confianza entre los Estados y en las Instituciones

El nivel de confianza en las instituciones proporciona legitimidad y capacidad para abordar los problemas. La confianza (o la falta de ella) afecta la paz y la seguridad. No solo porque un déficit puede desempeñar un papel en el aumento de las tensiones e incluso los conflictos, sino también porque afecta la percepción de que las instituciones son aptas para su propósito. Por ejemplo, la existencia de confianza se plantea como un factor clave para facilitar un proceso de paz una vez que la violencia ha cesado.[27] Existen múltiples análisis que examinan los niveles de confianza en las Naciones Unidas por parte del público en general.[28] Sin embargo, esto muestra la dificultad de identificar una respuesta general sobre

[27] DPPA, "Guidance on Mediation of Ceasefires", septiembre de 2022, https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/Ceasefire-Guidance-2022.pdf.

[28] Para un metaanálisis de estas diversas encuestas, véase "Do People Trust the UN? A Look at the Data", Albert Trithart y Olivia Case, 22 de febrero de 2023, https://theglobalobservatory.org/2023/02/do-people-trust-the-un-a-look-at-the-data/.

la confianza en las Naciones Unidas, ya que existen diferencias entre países y regiones, familiaridad con las Naciones Unidas y momentos en que se realizan las encuestas donde las respuestas pueden diferir según diferentes eventos de gran escala (p. ej., la pandemia del COVID-19, o en situación de conflicto). De los debates surgieron dos posibles amenazas relacionadas con la disminución de la confianza en las instituciones:

> *En un mundo de Estados soberanos, la cooperación internacional se basa en la confianza.*
>
> *Una nueva agenda para la paz*, pag. 8

Baja o falta de confianza entre los Estados miembros y su impacto en el multilateralismo

La confianza entre los Estados se planteó en algunas de las discusiones del taller, en particular sobre como una baja o falta de confianza entre los Estados miembros puede impactar en los órganos de negociación y toma de decisiones de las Naciones Unidas (Refiérase a Sección 3.1). Esto afecta las percepciones externas de las Naciones Unidas (ver más abajo), así como su capacidad para lograr resultados sustantivos. En particular, puede ser un impedimento para la arquitectura de desarme y control de armamentos de las Naciones Unidas, cuya importancia se destaca en *Una nueva agenda para la paz*.

Baja o falta de confianza en las instituciones del sector público, particularmente en las Naciones Unidas

Los participantes del taller discutieron la falta de confianza de la sociedad civil en las instituciones del sector público, señalando que esto podría impedir que las instituciones protegieran a las personas, por ejemplo debido a la falta de voluntad de las personas para interactuar con estas instituciones. A su vez, esto podría afectar la seguridad nacional y humana debido a la exposición continua al riesgo. La cuestión del "déficit de confianza" ha sido planteada especialmente por el Secretario General en el Consejo de Seguridad, lo que demuestra la importancia de este concepto para garantizar un multilateralismo efectivo, también a nivel nacional, y su impacto en los sistemas políticos nacionales.[29] La baja o falta de confianza en la organización también se debe a una percepción de falta de transparencia, por ejemplo al momento de abordar cuestiones como acusaciones de abuso sexual u otras faltas graves de conducta, que pueden afectar la reputación de la organización. En general, los escenarios y las discusiones posteriores con los participantes del taller demostraron que la falta de confianza en las Naciones Unidas específicamente, y en las organizaciones internacionales en general, combinada con la pérdida de interés en participar en estos foros multilaterales, es una amenaza fundamental para la Naciones Unidas.

[29] Naciones Unidas, "Secretary-General Highlights 'Trust Deficit' amid Rising Global Turbulence, in Remarks to Security Council Debate on 'Upholding United Nations Charter'", 9 de enero de 2020, https://press.un.org/en/2020/sgsm19934.doc.htm.

3.3 La maquinaria de desarme

El control de armas, el desarme y la no proliferación desempeñan un papel clave para garantizar la adhesión a los principios de paz y al derecho internacional, así como la reducción de los conflictos. Las Naciones Unidas proporcionan una plataforma a través de la cual numerosos tratados, acuerdos, protocolos y más se pueden discutir y acordar. Sin embargo, durante decenios ha habido parálisis en algunos elementos del mecanismo de desarme, en particular la Conferencia de Desarme,[30] y la imposibilidad de alcanzar un consenso en una serie de procesos,[31] así como la retirada de tratados y otras medidas similares para alejarse de acuerdos multilaterales o incluso bilaterales.[32] Sin embargo, también han habido éxitos y avances, como la Convención sobre Municiones en Racimo adoptada en 2008, el Tratado sobre el Comercio de Armas adoptado en 2013, el Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares adoptado en 2017, y el Marco Global para la Gestión de Municiones Convencionales durante toda su vida útil adoptado en 2023, que han contribuido a prohibir el uso, la transferencia y el almacenamiento de armas específicas, además de aumentar la transparencia y la acción responsable en materia de comercio de armas y gestión de municiones a lo largo de su vida útil. No obstante, de las discusiones surgieron varias posibles amenazas que podrían dañar la infraestructura de seguridad internacional:

La falta de respuestas adecuadas al incumplimiento de los instrumentos existentes

Esta brecha puede llevar a que los Estados incumplan cada vez más, ya que no temen repercusiones, socavando así la confianza en los mecanismos multilaterales. También existe la cuestión paralela de que los incentivos para el cumplimiento pueden ser inadecuados. Puede resultar poco atractivo para los Estados cumplir con mecanismos de gobernanza que no se pueden hacer cumplir, y especialmente si otros desobedecen las reglas. Sin embargo, esto tiene un impacto más amplio en la credibilidad institucional. Esta falta de aplicación del cumplimiento, combinada con la dificultad de verificar el cumplimiento, también puede ser un factor que erosione aún más la confianza entre los Estados y entre los Estados y las instituciones intergubernamentales, incluidas las Naciones Unidas.

El uso de una acumulación de armas para reforzar la seguridad

La mentalidad predominante sigue siendo que más armas, convencionales o no, ofrecen mayor seguridad. Sin embargo, hay una serie de amenazas relacionadas con esto. En primer lugar,la acumulación de armas puede ser causa de proliferación y desvío. En segundo lugar, la acumulación de armas como estrategia de disuasión puede ser un factor de inestabilidad. En general, esto está muy ligado a cómo se

---

[30] Naciones Unidas, “A New Agenda for Peace”.

[31] Esto incluye, por ejemplo, la Conferencia de Revisión del Tratado de No Proliferación de 2022, el GEG sobre sistemas de armas autónomas letales y el GTCA de 2023 sobre la reducción de las amenazas espaciales a través de normas, reglas y principios de comportamientos responsables.

[32] Véase Steven Miller, Hard Times for Arms Control: What Can Be Done?, The Hague Centre for Strategic Studies, febrero de 2022, https://hcss.nl/wp-content/uploads/2022/02/AC1-Hard-Times-For-Arms-Control-2022-HCSS.pdf.

conceptualiza y se sigue conceptualizando la seguridad en torno a las armas.

Un orden basado en reglas débil o una ruptura del orden basado en reglas

El orden basado en reglas ha sido presentado como la base de las relaciones internacionales. Sin embargo, los entendimientos pueden variar entre los Estados en cuanto a las reglas que sustentan este orden.[33] Una falta de consenso sobre el orden basado en reglas plantea amenazas a la seguridad internacional, en particular a la seguridad humana. Esta cuestión también se destaca en *Una nueva agenda para la paz*, que señala que existen "diferentes interpretaciones por parte de los Estados miembros de [los] marcos normativos universales"[34] observando que "reconstruir el consenso sobre el significado y la adhesión a estos marcos es una tarea esencial para el sistema internacional".[35]

3.4 Papel de los actores no estatales en las relaciones internacionales

Los actores no estatales (ANE) incluyen una gama muy amplia de organizaciones e individuos, que tienen diferentes intereses, influencia y propósitos. Con ese fin, se proporciona una descripción general de las ANE que se analizan en este informe en el Recuadro 1.

Recuadro 1. ANE en el contexto de este informe

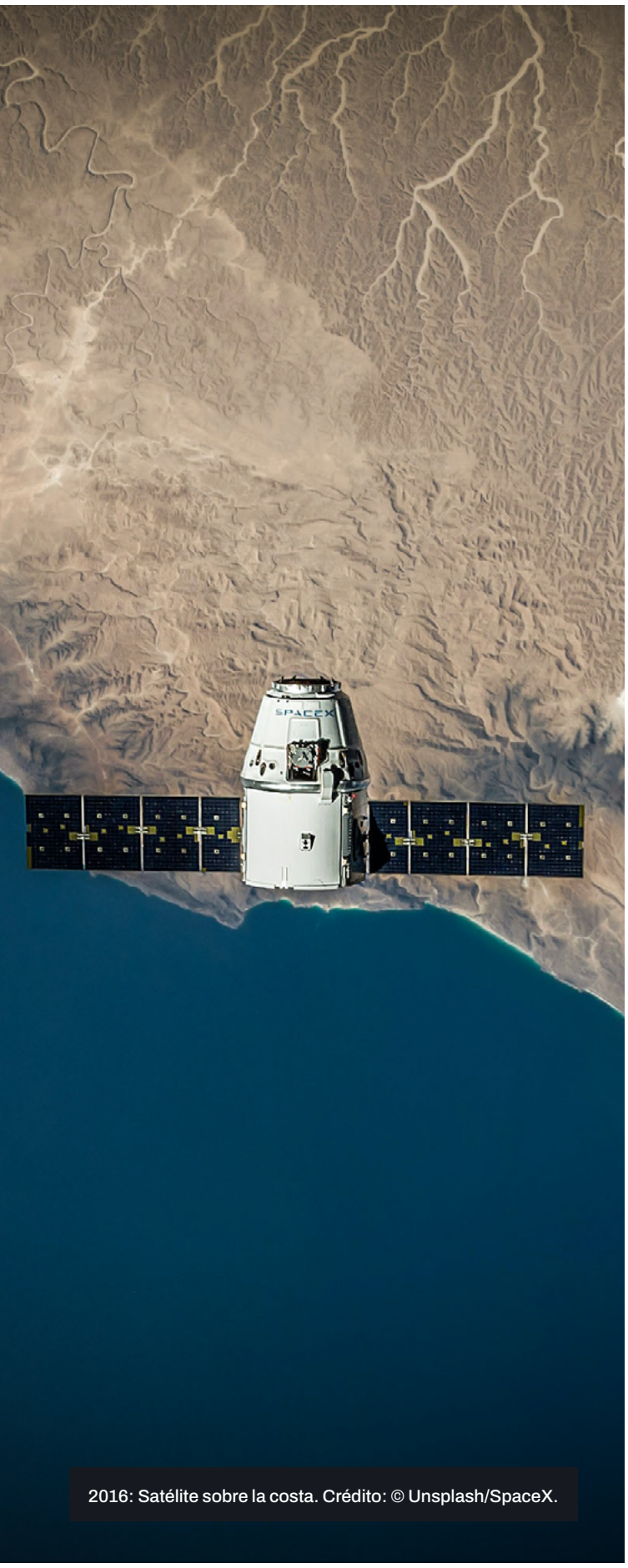
En el contexto de este informe, los ANE se refieren a organizaciones no gubernamentales como organizaciones de la sociedad civil (OSC), organizaciones académicas y de investigación, grupos de defensa y movimientos de base. Se debe tomar en cuenta que las discusiones no incluyeron a los grupos armados no estatales como una categoría de actor incluido dentro de los ANE. En los talleres, los participantes también discutieron sobre los actores del sector privado por separado de otros tipos de ANE.

Los actores del sector privado desempeñan un papel cada vez más importante en las relaciones internacionales. Si bien el sector privado no es una entidad singular y cada

[33] Se ha discutido cada vez más la falta de una definición clara; véase, por ejemplo, Boas Lieberherr, "The "Rules-Based Order": Conflicting Understandings", CSS Analyses in Security Policy No. 317, febrero de 2023, https://ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/CSSAnalyse317-EN.pdf.

[34] Naciones Unidas, "A New Agenda for Peace", 7.

[35] Ibidem.



2016: Satélite sobre la costa. Crédito: © Unsplash/SpaceX.

empresa tiene un alcance, una motivación y unos resultados deseados diferentes, es innegable que colectivamente son cada vez más importantes a nivel mundial, desde el suministro de infraestructura y servicios esenciales hasta el desarrollo de medios de guerra. Un ejemplo de ello es la importancia del papel de las corporaciones farmacéuticas durante la pandemia de COVID-19 en el desarrollo de vacunas, o el papel de los servicios privados por satélite en la prestación de servicios de comunicaciones.

El papel y la importancia cada vez mayores de los actores del sector privado en general también se reflejan en la esfera de la seguridad internacional, donde su papel y sus decisiones tienen un impacto en el equilibrio geopolítico, incluidas las cuestiones de seguridad. Las empresas de tecnología en particular tienen una enorme influencia en los nuevos desarrollos, así como en su acceso y uso, pero los mecanismos de gobernanza a nivel multilateral están dirigidos a los Estados y sólo indirectamente, en algunos casos, a los actores del sector privado. Se destacó especialmente la prestación de servicios satelitales Starlink a Ucrania como ejemplo del impacto que una sola empresa privada puede tener en los asuntos geopolíticos.[36] En el Recuadro 2 se proporciona una breve explicación sobre el importante papel desempeñado por los actores del sector privado en el contexto del mecanismo de desarme.

---

[36] Emma Schroeder y Sean Dack, "A Parallel Terrain: Public-Private Defense of the Ukrainian Information Environment", Atlantic Council, 27 de febrero de 2023, https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/a-parallel-terrain-public-private-defense-of-the-ukrainian-information-environment/.

Recuadro 2. Papel de los actores privados en la seguridad internacional

Los actores del sector privado desempeñan un papel importante en el ámbito de la defensa y la seguridad. Dentro de las **armas y municiones convencionales**, que abarca desde grandes equipos militares, como tanques, aviones de combate y submarinos, hasta armas pequeñas y ligeras, los actores del sector privado desempeñan un papel clave en el desarrollo, producción, comercialización, venta y transferencia de dichos artículos. Si bien la base industrial y tecnológica de defensa de un país a menudo fusiona actores del sector público y privado, los mecanismos de control de armas a nivel multilateral (como el Tratado sobre el Comercio de Armas) son discutidos y acordados entre los Estados, con poca o limitada participación de los actores del sector privado a pesar del papel fundamental que desempeñan para garantizar la eficacia y universalización del tratado.[37]

Con respecto a la **tecnología**, los actores del sector privado desempeñan un papel enorme en su desarrollo y suministro, ya sea en las áreas de cibernética, inteligencia artificial (IA), tecnologías habilitadoras (por ejemplo, semiconductores, computación cuántica, procesadores, etc.), misiles y tecnologías satelitales. Esto es así a pesar del hecho de que la mayoría de estas tecnologías son de doble uso, lo que significa que el desarrollo se produce tanto para fines civiles como militares. Por ejemplo, los actores del sector privado están liderando el camino en términos de los últimos avances relacionados con la IA; sin embargo, los actores del sector privado, a diferencia de otros ANE como la academia o la sociedad civil, no asisten al Grupo de Expertos Gubernamentales (GEG) sobre sistemas de armas letales autónomas. Las discusiones relacionadas con lo cibernético son más inclusivas. El Grupo de Trabajo de Composición Abierta (GTCA) 2021-2025 sobre seguridad y en el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones está abierto a todas las entidades con la acreditación adecuada, y los actores del sector privado sí participan. Sin embargo, cabe señalar que el proceso cibernético anterior (2004-2021) solo estuvo abierto a los gobiernos. Además, hay resistencia en el actual GTCA sobre cuáles actores del sector privado pueden participar y el alcance de su participación.

En términos del **espacio exterior**, el sector privado está muy involucrado, desde empresas comerciales hasta operaciones espaciales estratégicas. No obstante, están proponiendo mejores prácticas para garantizar la seguridad de sus proyectos comerciales.[38] Las discusiones en el GTCA 2022-2023 sobre la reducción de las amenazas espaciales a través de normas, reglas y principios de comportamientos responsables también reforzaron la importancia de que los Estados cooperen con el sector privado, señalando que su presencia en el espacio podría aumentar los riesgos de malentendidos o errores de cálculo y provocar así conflictos en el espacio ultraterrestre.

---

[37] Paul Holtom y Anna Mensah, "The Role of Industry in Responsible International Transfers of Conventional Arms", UNIDIR, 30 de marzo de 2023, https://unidir.org/publication/role-industry-responsible-international-transfers-conventional-arms.

[38] Sarah Erickson y Vivienne Zhang, "Advancing Space Security Through Norms, Rules and Principles of Responsible Behaviour? Webinar Summary Report", UNIDIR, 1 de septiembre de 2022, https://www.unidir.org/publication/advancing-space-security-through-norms-rules-and-principles-responsible-behaviour.

Si bien las discusiones demostraron que, para los participantes del taller, era importante que los Estados siguieran siendo los actores principales en las relaciones internacionales, también hubo un reconocimiento del papel y la importancia de los ANE, más allá de los actores del sector privado. Estos incluyen, por ejemplo, la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, movimientos de base, organizaciones religiosas y grupos de jóvenes. Estos actores surgieron como una medida de mitigación clave contra las características más negativas de ciertos escenarios, en particular en términos de proporcionar un sistema de controles y equilibrios a nivel multilateral, mediante el cual pueden ofrecer diferentes aportes y perspectivas durante los procesos, conferencias de revisión y otras discusiones multilaterales similares. De las discusiones surgieron varias posibles amenazas derivadas del papel (o la falta del mismo) de los ANE en las relaciones internacionales, centrándose particularmente en la creciente importancia de los actores del sector privado en la esfera internacional:

Tensiones entre los papeles de los actores del sector privado y los de los Estados a nivel internacional

Algunos participantes del taller mencionaron que, a nivel nacional, la creciente influencia de los actores del sector privado ya ha llevado a algunos a asumir funciones o responsabilidades tradicionalmente desempeñadas por los Estados a través de la subcontratación o la privatización, en ámbitos tan distintos como la salud, la educación o lo militar. Sin embargo, las instituciones internacionales y el multilateralismo han sido moldeados por los Estados, para los Estados, como actores principales, y no están adaptados al sector privado. En relación con esto, se señaló cómo esto podría poner en riesgo el sistema multilateral y la relevancia de las Naciones Unidas, ya que los actores del sector privado no tienen los mismos intereses u obligación de implementar el derecho internacional que los Estados. Sin embargo, los participantes reconocieron que es importante la participación de las perspectivas de múltiples partes interesadas, incluidos los actores del sector privado. Esto planteó la cuestión de cuál es la mejor manera de involucrarlos, particularmente en las discusiones a nivel multilateral. Hacer que las Naciones Unidas sean más inclusivas podría entrañar el riesgo de diluir el papel que desempeñan los Estados, además de generar rechazo por parte de los Estados con respecto a su participación. Una de las razones resaltadas por los participantes del taller para tal posible retroceso está vinculada al sentimiento de que los actores del sector privado pueden ser una manera para que ciertos Estados con sectores privados poderosos logren el colonialismo económico. Esto también generó dudas sobre la idoneidad del sistema; en particular, en torno a quién sería responsable de las decisiones tomadas o influenciadas por los actores del sector privado.

Dificultad para alinear intereses entre actores públicos y privados

Se destacó la amplia diferencia en las estructuras de incentivos entre los actores del sector privado y los Estados, sobre todo por lo que esto podría significar en términos de seguridad internacional y nacional si continuaran ganando prominencia. Por ejemplo, los participantes del taller señalaron que es posible que los actores del sector privado no le den a la seguridad humana la misma importancia que le daría un Estado; también pueden estar impulsados por consideraciones financieras o estar a merced de los accionistas, a diferencia de los Estados. Además, los actores del sector privado pueden desempeñar un papel en la financiación de iniciativas, como las de otros ANS. En algunos casos, esta puede ser una forma de intentar ejercer influencia lo que plantea una serie de

preguntas sobre cómo podrían abordar algunas cuestiones como la proliferación de armas o la prevención de conflictos, dados los intereses divergentes.

Marginación de los ANE en las relaciones internacionales

La participación de los ANE es importante para aportar una variedad de puntos de vista, perspectivas y conocimientos sobre los problemas. Además, y a diferencia de los actores del sector privado, la presencia de los ANE ya está bien establecida en las Naciones Unidas y a través de los diversos procesos de control de armas y desarme; sin embargo, ha habido cierto rechazo a su participación o asistencia a ciertos foros. También cabe señalar que los grupos de trabajo del GEG de la Asamblea General, además de permitir sólo un máximo de 25 Estados miembros no permiten que los ANE estén presentes, a menos que se les invite a asumir un papel informal y consultivo, por ejemplo mediante una sesión informativa, lo que limita su participación en determinadas discusiones.

3.5 Papel de las entidades regionales y subregionales en las relaciones internacionales

Las organizaciones regionales y subregionales ya cooperan y están incluidas en las Naciones Unidas y en los diversos procesos de control de armamentos y desarme. El Consejo de Seguridad ha reconocido el importante papel que desempeñan estas organizaciones en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional.[39] Sin embargo, en los debates se observó que la toma de decisiones sigue centralizada dentro de las Naciones Unidas y que a veces está paralizada a nivel multilateral. Surgió de las discusiones una posible amenaza:

Falta de inclusión y uso suficiente de entidades regionales y subregionales

Como se señaló anteriormente, las discusiones giraron en torno al enfoque muy centralizado de la seguridad actualmente, y cómo esto podría verse afectado en casos en que el multilateralismo se desmorone. Las organizaciones regionales también podrían ser un punto de entrada para mejorar los sistemas actuales, al ser un lugar para el diálogo donde los resultados luego se transmiten a nivel global; desempeñan un papel más destacado en el enlace con los Estados y buscan su aceptación, empoderando así a las entidades regionales y subregionales en sus acciones y decisiones y son un camino para capturar ideas y permitir la modernización y reforma de las

[39] Naciones Unidas, "In Times of Global Crises, Collaboration between Regional Organizations, United Nations Has 'Grown Exponentially', Secretary-General Tells Security Council", 19 de abril de 2021, https://press.un.org/en/2021/sc14498.doc.htm. Este es también un aspecto destacado en Una Nueva Agenda para la Paz, que señala que "Ante la creciente competencia a nivel global y las amenazas cada vez más transnacionales, necesitamos marcos y organizaciones regionales, de conformidad con el Capítulo VIII de la Carta, que promuevan el fomento de la confianza, la transparencia y la distensión. También necesitamos alianzas sólidas entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales. Los marcos y organizaciones regionales son pilares fundamentales para el multilateralismo en red que yo [el Secretario General] concibo"; Naciones Unidas, "A New Agenda for Peace", 12..

organizaciones multilaterales. Sin embargo, también se discutió el impacto de un enfoque más regional en la soberanía de los Estados, y si esto podría ser realmente contraproducente, lo que demuestra que sería necesario un enfoque reflexivo para abordar tal amenaza.

3.6 Tecnología e innovación

La tecnología adopta muchas formas diferentes, incluyendo innovaciones de bajo hasta alto nivel. Esto incluye tecnologías avanzadas, como la IA o la cibernética; tecnologías habilitadoras, como semiconductores, computación cuántica, fabricación aditiva o procesadores; y tecnologías aplicadas, que combinan muchas de estas tecnologías antes mencionadas, como por ejemplo en sistemas no tripulados o armas de destrucción masiva. El impacto y la gobernanza de las tecnologías, y en particular de las tecnologías digitales, es un tema que se aborda en uno de los últimos informes de políticas del Secretario General. *Un pacto digital mundial: un futuro digital abierto, gratuito y seguro para todos*, así como en *Una nueva agenda para la paz*, además de la publicación anual de un informe sobre los avances actuales en ciencia y tecnología y sus posibles impactos en la seguridad internacional y los esfuerzos de desarme. De los debates surgieron varias posibles amenazas relacionadas con el papel y el impacto de la tecnología y la innovación:

La capacidad de lograr un equilibrio entre regular la tecnología y al mismo tiempo dejar suficiente espacio para la innovación beneficiosa

Los debates resaltaron que las innovaciones tecnológicas podrían desempeñar un papel importante en la mejora de aspectos fundamentales de los medios de vida, como el acceso a los alimentos y al agua o la adaptación al cambio climático. Pero también señalaron que es necesario garantizar que la tecnología no se utilice con fines ilegales, como promover la proliferación de armas o en armas que no se ajusten al derecho internacional humanitario. Sin embargo, se trata de un desafío delicado y difícil, como se puede comprobar en los debates en procesos multilaterales, como el GEG sobre sistemas de armas autónomas letales, en el que este argumento aún no se ha resuelto, o en relación con la legislación aplicada a nivel regional, como por ejemplo el rechazo a la Ley de IA de la Unión Europea.[40]

Gestión del acceso y control de la tecnología y sus consecuencias

La distribución de la innovación y la tecnología es actualmente desigual entre países e internamente. Esto crea una división que probablemente continuará en el futuro y podría tener un impacto negativo en la cooperación y la gobernanza tecnológica. Además, la tecnología podría ser un factor de inestabilidad: quién controla y tiene o da acceso a la tecnología también puede desempeñar un papel en su definición en el contexto de su uso antes, durante y después de situaciones de violencia

[40] Javier Espinoza, "European Companies Sound Alarm over Draft AI Law", Financial Times, 29 de junio de 2023, https://www.ft.com/content/9b72a5f4-a6d8-41aa-95b8-c75f0bc92465. Para obtener más detalles sobre la Ley de IA de la UE, consulte European Parliament, "MEPs Ready to Negotiate First-ever Rules for Safe and Transparent AI", 14 de junio de 2023, https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230609IPR96212/meps-ready-to-negotiate-first-ever-rules-for-safe-and-transparent-ai.

o conflicto. Los incentivos para desarrollar tecnología también pueden afectar la forma en que se aplica una determinada tecnología, por ejemplo, entre la que se centra en los intereses nacionales y la que se centra en el bien público.

3.7 Amenazas no tradicionales a la paz y la seguridad

La maquinaria de desarme de las Naciones Unidas está orientada a abordar las amenazas tradicionales a la seguridad, que se definen como "supervivencia del Estado y son concebidas principalmente en términos de conflicto militar interestatal".[41] Sin embargo, ha habido un aumento de las amenazas no tradicionales a la paz y la seguridad y una creciente comprensión de su potencial impacto. Estos incluyen desinformación, cambio climático, migración insegura, pandemias y militarización del comercio, por nombrar sólo algunos. Estas amenazas pueden agravarse entre sí y también pueden conducir a amenazas tradicionales; en otras palabras, conflictos armados. Una posible amenaza vinculada a amenazas no tradicionales a la paz y seguridad surgió de las discusiones:

> *"Paz no es la ausencia de guerra."*
>
> Spinoza, citado por un participante del taller

La arquitectura de paz y seguridad de las Naciones Unidas no está suficientemente adaptada o preparada para hacer frente a amenazas no tradicionales

El mecanismo de desarme se centra en cuestiones relacionadas con el desarme y el control de armamentos, con el desafío de que no existen otros mecanismos más allá del de desarme y el Consejo de Seguridad para abordar cuestiones de seguridad internacional. Aunque las amenazas no tradicionales pueden abordarse y discutirse en otras partes de las Naciones Unidas, los debates no son integrados ni transversales. Además, estas amenazas no tradicionales alejan el paradigma de la soberanía del Estado como objetivo,hacia la seguridad interna o humana, que tradicionalmente o no siempre ha sido el foco principal de muchos de los mecanismos multilaterales de control de armamentos y desarme existentes.

3.8 Conclusiones clave

En general, los participantes del taller identificaron una serie de amenazas al utilizar los distintos escenarios futuros como herramientas de examen. Algunas de estas amenazas pueden parecer, a primera vista, fuera del alcance del control de armamentos y

[41] Shahar Hameiri y Lee Jones, "The Politics and Governance of Non-Traditional Security", International Studies Quarterly 57, no. 3 (2013): 462–473, 2023: doi.org/10.1111/isqu.12014, p. 462..

el desarme. Sin embargo, como lo demuestra el análisis anterior, los temas de alto nivel relacionados con las Naciones Unidas en su conjunto afectan cuestiones específicas relacionadas con el control de armamentos y el desarme.

La continua relevancia de las Naciones Unidas como plataforma de convocatoria y adopción de decisiones surge como de primordial importancia para abordar las amenazas relacionadas con las armas, así como muchas otras amenazas interconectadas y, por lo tanto, las cuestiones de seguridad internacional en general. Los participantes del taller afirmaron en particular que una mera estructura figurativa –o la ausencia de las Naciones Unidas– era el peor resultado, ya que las Naciones Unidas proporcionan una plataforma necesaria que conduce al multilateralismo.

4. Relación con las amenazas: posibles vías de acción

Habiendo discutido las amenazas, esta sección describe posibles vías de acción para abordarlas, basándose en los aportes de los talleres y en entrevistas con más de 20 expertos de las Naciones Unidas, organizaciones regionales, Estados miembros, organizaciones de investigación y el mundo académico, la sociedad civil y el sector privado. Estas vías de acción no son recomendaciones, aunque se espera que en el futuro puedan desarrollarse como tales. Dentro del alcance de este informe, las vías de acción identificadas brindan caminos para reflexionar sobre lo que se podría emprender para abordar las amenazas identificadas, actuando como un punto de partida –o continuación– para una conversación sobre estos temas.

4.1 Vías de acción para temas específicos

La Tabla 2 proporciona una visión general de las vías de acción identificadas que son específicas para el control de armas y el desarme o que tendrían un impacto significativo en los procesos, debates e implementación del control de armas y desarme. En el Anexo 1 se proporciona una explicación más detallada de cada una de estas vías de acción, incluidos ejemplos de medidas que podrían adoptarse.

Muchos de los temas y amenazas y, en consecuencia, las vías de acción, tienen algún nivel de superposición o vínculos entre ellos. Como resultado, las vías de acción, si bien están divididas por cuestiones identificadas, pretenden reflejar qué elementos identificados abordan o superan una amenaza particular que también pueden aplicarse o tener un impacto en otros.

Nueva York, Estados Unidos, 2015. El Consejo de Seguridad adopta por unanimidad la resolución 1649. Crédito: © Foto ONU/Paulo Filgueiras

Tabla 2. Vías de acción específicas para abordar las amenazas identificadas

ASUNTO	VIAS DE ACCIÓN
1. Distribución desigual del poder y falta de inclusión dentro de las estructuras de toma de decisiones	**a. Revitalizar los debates sobre la reforma del Consejo de Seguridad:** ILas cuestiones a abordar se refieren en particular a la representación en el Consejo de Seguridad, la existencia y el uso del veto y la redistribución de la toma de decisiones para reforzar la confianza en el Consejo de Seguridad y permitir resultados constructivos. **b. Colaborar más estrechamente con el nivel regional:** Un mayor diálogo y toma de decisiones a nivel regional sobre asuntos de control de armas y desarme puede ser una manera de salvar la desconexión que se siente entre los desafíos que se enfrentan en el terreno y los lugares donde se toman las decisiones. **c. Garantizar la diversidad en las delegaciones:** Las delegaciones podrían tratar de mejorar su inclusión para garantizar perspectivas y contribuciones diversas sobre el control de armas y los procesos de desarme, por ejemplo en términos de características de género y edad. → Véase también vías de acción en el punto 14 (*Marginación de los actores no estatales en las relaciones internacionales*) y Número 15 (*Falta de inclusión y uso suficiente de entidades regionales y subregionales*).
2. Los Estados miembros se retiran de un compromiso multilateral significativo	**a. Delegar más toma de decisiones al nivel regional:** Buscar empoderar a las organizaciones regionales y subregionales en el área del control de armas y el desarme no sólo para mejorar el compromiso sino también para garantizar que se sigan produciendo cambios en el terreno, independientemente de los problemas a nivel multilateral. → Véase también vías de acción en el punto 3 (*Capacidad para hacer frente a la aceleración y la intersección de crisis y problemas*), 8 (*Baja o falta de confianza en las Naciones Unidas*), y Número 15 (*Falta de inclusión y uso suficiente de entidades regionales y subregionales*).
3. Capacidad para hacer frente a la aceleración y la intersección de crisis y problemas	**a. Realizar un seguimiento de las actitudes, normas y circunstancias cambiantes para adaptarse o reaccionar rápidamente ante ellas:** Comprender el impacto y las implicaciones de cualquier evolución o cambio (por ejemplo, en comportamientos ilegales o ilícitos relacionados con el desvío o uso de armas, en tecnologías, etc.) en el trabajo de las Naciones Unidas y en particular en el relacionado con el control de armas y el desarme. **b. Considerar las limitaciones de los mandatos institucionales o de proceso:** Tener más flexibilidad incorporada en los mandatos podría ayudar a mejorar una colaboración interinstitucional más sustantiva, para examinar temas que de otro modo podrían caer dentro de una "brecha" en el mandato, como la convergencia tecnológica. **c. Crear oportunidades para profundizar debates sustantivos:** Hacer circular más documentos no oficiales para explorar temas de manera informal, o realizar consultas informales antes de reuniones o debates, podría ayudar a aumentar la conciencia y el conocimiento y, a su vez, agilizar las discusiones. **d. Abordar los problemas desde una perspectiva más amplia:** Dado que muchas cuestiones convergen, garantizar que estas convergencias se examinen de una manera más unificada, por ejemplo captando las dimensiones políticas, sociales y económicas de ciertas cuestiones de control de armas y desarme.

	e. **Agilizar la agenda de desarme:** Investigar cómo se podría simplificar la agenda de desarme, para permitir más tiempo entre procesos para que los diplomáticos absorban el material relevante. f. **Incrementar la transparencia sobre los éxitos y fracasos:** Las Naciones Unidas, y el mecanismo de desarme específicamente, deben demostrar que pueden abordar problemas específicos que están ocurriendo actualmente y que afectan a diferentes regiones, pero también deben ser honestos acerca de sus límites. g. **Habilitar mayores circuitos de retroalimentación:** Obtener aportes, comentarios e ideas del personal de las Naciones Unidas y del público en general sobre los procesos, los mecanismos y las Naciones Unidas en general puede ayudar a identificar qué podría funcionar mejor. → Véase también vías de acción en el punto 8 (*Baja o falta de confianza en las Naciones Unidas*), Número 16 (*Equilibrio entre regular la tecnología y permitir la innovación*), Número 18 (*Preparación insuficiente para amenazas no tradicionales*).
4. Sobrepolitización de temas dentro de las Naciones Unidas	a. **Mantener la imparcialidad:** Los órganos de las Naciones Unidas deben mantener la imparcialidad y no tratar de estigmatizar a las diferentes partes, y seguir siendo una plataforma neutral para las negociaciones entre los Estados.
5. Divisiones o competencia entre Estados miembros	a. **Garantizar que los mecanismos multilaterales sigan vigentes:** Preservar los mecanismos multilaterales como forma de alentar y fomentar el diálogo. b. **Crear coaliciones basadas en incentivos:** Se podrían crear asociaciones y coaliciones entre Estados miembros que se centren en áreas de acción como incentivo en torno a procesos formales. c. **Reflexionar sobre el sistema de toma de decisiones por consenso:** Es necesario seguir debatiendo y tomando decisiones sobre el uso correcto del voto por consenso y sobre cómo garantizar que se pueda utilizar adecuadamente sin descarrilar los procesos. → Véase también vías de acción en el punto 2 (*Los Estados miembros se retiran de un compromiso multilateral significativo*) y Número 8 (*Baja o falta de confianza en las Naciones Unidas*).
6. Debilitamiento de los Estados o de su autoridad en las relaciones internacionales	→ Véase vías de acción en el Tema 1 (*Distribución desigual del poder y falta de inclusión dentro de las estructuras de toma de decisiones*), 2 (*Los Estados miembros se retiran de un compromiso multilateral significativo*), 3 (*Capacidad para hacer frente a la aceleración y la intersección de crisis y problemas*), y 12 (*Tensiones entre los papeles de los actores del sector privado y los de los Estados a nivel internacional*).
7. Baja o falta de confianza entre los Estados miembros	→ Refiérase a las vías de acción en el Tema 5 (*Divisiones o competencia entre Estados miembros*).
8. Baja o falta de confianza en las Naciones Unidas	a. **Repensar las áreas en que las Naciones Unidas están en mejores condiciones de abordar:** Reconocer las limitaciones de las Naciones Unidas puede ayudar a reconstruir la confianza en su capacidad de acción, así como a centrarse en sus áreas fuertes, como ser una plataforma de convocatoria. b. **Mejorar las comunicaciones externas:** Mantener y mejorar constantemente la comunicación externa de las Naciones Unidas es importante para garantizar que se comprenda el papel de la organización, lo que puede hacer y sobre qué tiene control.

	→ Véase también la vía de acción en el Tema 1 (*Distribución desigual del poder y falta de inclusión dentro de las estructuras de toma de decisiones*), 3 (*Capacidad para hacer frente a la aceleración y la intersección de crisis y problemas*), 14 (*Marginación de los ANE en las relaciones internacionales*) y 15 (*Falta de inclusión y uso suficiente de entidades regionales y subregionales*).
9. Falta de respuestas adecuadas al incumplimiento	a. **Reexaminar los incentivos:** Es necesario repensar los incentivos para el cumplimiento, examinando las medidas punitivas y las no punitivas, así como la infraestructura y los recursos existentes para ayudar a los Estados a cumplir. b. **Fortalecer los recursos para la implementación y el cumplimiento:** Una revisión de los recursos disponibles para los diferentes instrumentos sobre armas convencionales y armas de destrucción masiva ayudaría a determinar cuáles necesitan recursos adicionales para su implementación y cumplimiento, así como cuáles recursos podrían ser necesarios para la cooperación y asistencia internacional. c. **Permitir mayores mecanismos de aplicación de la ley:** Las opciones incluyen garantizar que dichos mecanismos sean implementables y adaptables, así como establecer los medios para obligar a su cumplimiento. d. **Hacer del cumplimiento una responsabilidad de toda la sociedad:** Alentar a una gama más amplia de ANE (por ejemplo, actores del sector privado, el mundo académico, organizaciones de la sociedad civil y más) a asumir un papel activo. Esto puede ayudar a ejercer presión desde abajo hacia arriba, así como presión desde arriba hacia abajo para garantizar el cumplimiento. e. **Garantizar la transparencia y legitimidad de las evaluaciones de posibles incumplimientos:** Aumentar la diversidad de los inspectores en términos de sus antecedentes podría ser un camino a seguir. También sería útil garantizar que el personal tenga experiencia técnica, incluso dentro de las secretarías que supervisan la implementación de tratados o marcos. f. **Enfatizar los beneficios del cumplimiento:** Se podría hacer hincapié en los beneficios del cumplimiento (por ejemplo, económicos, sociales, etc.) a través de una mejor comunicación, incluso con los ANE, pero también utilizando técnicas novedosas, como la aplicación de conocimientos conductuales, como *nudging* o "pequeños empujones". g. **Fomentar la creación de normas dentro de grupos o bloques regionales de Estados:** La aplicación regional de normas y marcos podría ayudar a garantizar que se adapten a las necesidades regionales. h. **Mejorar el papel de los centros regionales de desarme:** Los centros regionales de desarme tienen un muy buen conocimiento de los contextos nacionales y regionales y pueden ayudar a canalizar conocimientos técnicos sobre control de armamentos hacia los equipos de las Naciones Unidas en los países. i. **Interactuar con comunidades que trabajan en áreas relacionadas:** Se debe examinar y promulgar la reducción de los aislamientos entre comunidades que trabajan en los mismos temas, aunque con un enfoque diferente. → Véase también la vía de acción en el Tema 1 (*Distribución desigual del poder y falta de inclusión dentro de las estructuras de toma de decisiones*), 3 (*Capacidad para hacer frente a la aceleración y la intersección de crisis y problemas*), y 15 (*Falta de inclusión y uso suficiente de entidades regionales y subregionales*).

10. La acumulación de armas como forma de reforzar la seguridad	**a. Revitalizar las relaciones diplomáticas:** Incrementar las oportunidades de intercambio e identificación de áreas de terreno común para resolver problemas particulares. **b. Cambiar la narrativa en torno a la disuasión:** Hacer hincapié en la colaboración, la prevención y la regulación, por ejemplo mediante el desarrollo de normas aceptables de comportamiento del Estado, en lugar de pensar en términos de represalias, destrucción mutuamente asegurada o escalada. **c. Fomentar y mejorar la transparencia en torno al gasto y las armas:** La transparencia en el gasto militar y de seguridad puede ayudar a brindar claridad y reducir la necesidad de comprar o desarrollar más sistemas de armas, lo que en general contribuye a aumentar la confianza. **d. Emplear mecanismos de fomento de la confianza:** El fomento de la confianza es esencial, ya que la desconfianza y la opacidad son factores clave en la acumulación de armas. **e. Garantizar que se mantengan tratados sólidos de control de armas:** La mayoría de los Estados respetan los instrumentos existentes, por lo que es fundamental garantizar que estos instrumentos no queden en el camino o que los Estados no se retiren de los tratados. **f. Disminuir la dependencia económica de la producción de armas:** Examinar cómo se puede cambiar la dependencia económica de la producción de armas, ya que esto puede desincentivar el abandono de la fabricación de armas. **g. Involucrarse con actores a nivel nacional o local:** La colaboración con actores nacionales o locales puede ayudar a promover el cambio ascendente, además de enfoques descendentes. **h. Priorizar la seguridad humana:** Dar prioridad a la seguridad humana puede ayudar a desviar la atención de la seguridad basada en las armas. → Véase también las vías de acción en el Tema 14 (*Marginación de los ANE en las relaciones internacionales*) y 18 (*Preparación insuficiente para amenazas no tradicionales*).
11. Orden débil basado en reglas	**a. Mantener debates abiertos y honestos sobre el orden actual:** Comprender las razones por las que se creó el orden actual, qué no funciona o qué desafíos existen es clave para poder abordar estos problemas y reconstruir un orden más fuerte. **b. Colaborar con actores regionales y subregionales:** Participar en debates con actores regionales y subregionales en tiempos de crisis, en lugar de buscar acciones punitivas, puede ayudar a mejorar las relaciones y generar confianza. A su vez, esto puede ayudar a mejorar el cumplimiento de las normas y reglas internacionales. **c. Garantizar que las organizaciones nacionales e internacionales tengan recursos suficientes:** Las organizaciones internacionales desempeñan un papel clave en el mantenimiento del orden basado en reglas y en garantizar que los Estados respeten el derecho, los marcos y otros instrumentos internacionales, pero necesitan recursos suficientes para hacerlo. **d. Mejorar los datos sobre cuestiones de control de armas y desarme:** Los datos son un elemento clave para la rendición de cuentas, y una mayor calidad y cantidad de dichos datos podría ayudar a mejorar la transparencia y la confianza.

	→ Véase también la vía de acción en el Tema 3 (*Capacidad para hacer frente a la aceleración y la intersección de crisis y problemas*), 14 (*Marginación de los ANE en las relaciones internacionales*), 9 (*Falta de respuestas adecuadas al incumplimiento*) y 15 (*Falta de inclusión y uso suficiente de entidades regionales y subregionales*).
12. Tensiones entre los papeles de los actores del sector privado y los de los Estados a nivel internacional	a. **Mantener el papel de los Estados en la formulación de políticas y normas:** Los Estados deben seguir siendo proactivos al abordar los problemas y considerar los desafíos y beneficios para la seguridad internacional, regional, nacional, local y humana. b. **Mejorar las asociaciones público-privadas:** Es necesario reconocer que la provisión de reglas, regulaciones y normas debe hacerse de manera conjunta con los actores del sector privado, particularmente dado su importante y creciente papel en asuntos de seguridad internacional. c. **Reforzar los marcos basados en el derecho internacional:** El derecho internacional sigue siendo competencia de los Estados, por lo que reforzarlo también puede servir como recordatorio del papel actualmente importante y crucial de los Estados en este ámbito. d. **Fomentar diálogos entre múltiples partes interesadas sobre mecanismos de control de armas y desarme:** Permitir y fomentar la participación de los ANE en grupos de trabajo, reuniones, procesos y conferencias de revisión puede ayudar a mejorar su comprensión de los instrumentos, así como brindar oportunidades para beneficiarse de sus conocimientos, experiencia y conocimientos en un área específica. → Véase vías de acción en el Tema 1 (*Distribución desigual del poder y falta de inclusión dentro de las estructuras de toma de decisiones*), 2 (Los Estados miembro se retiran de un compromiso multilateral significativo), y 3 (*Capacidad para hacer frente a la aceleración y la intersección de crisis y problemas*).
13. Dificultad para alinear intereses entre actores públicos y privados	a. **Fomentar iniciativas y estructuras de incentivos que impulsen un mayor alineamiento entre el sector privado y los Estados:** Las estructuras de incentivos entre actores son diferentes, y la identificación de áreas de superposición (o falta de ellas) puede ayudar a identificar áreas de colaboración y fortalecimiento de las relaciones. b. **Centrarse en individuos además de entidades:** Además de centrarse en los actores del sector privado con respecto a las normas y reglas, enfocarse también en los individuos dentro de estas entidades. c. **Actualizar la normativa sobre participación del sector privado:** Los actores del sector privado desempeñan un papel cada vez más importante y, por lo tanto, ser más claro sobre su participación en áreas como la consolidación y el mantenimiento de la paz, la reconstrucción y el desarrollo es fundamental en el futuro.
14. Marginación de los ANE en las relaciones internacionales	a. **Reconocer las fortalezas de la inclusión de los ANE:** Los ANE pueden brindar perspectivas nuevas y adicionales, además de brindar aportes sustanciales en términos de diplomacia de Vía 2 y, como tal, se necesita un reconocimiento adicional del valor agregado de los ANE. b. **Mejorar la representación de los ANE a nivel nacional:** Los Estados podrían tratar de garantizar y mejorar la inclusión de los actores no estatales a nivel nacional, lo que a su vez tendría efectos en cadena a nivel internacional.

	c. **Agilizar el proceso de aprobación para la acreditación de los ANE:** El proceso para que los ANE obtengan un estatus consultivo podría simplificarse aún más para garantizar una participación más amplia. d. **Mejorar los mecanismos de participación de los ANE en los procesos:** Hacer que los Estados proporcionen una explicación de por qué se impide la participación de ciertos ANE podría ayudar a abordar cuestiones e identificar problemas subyacentes. e. **Mejorar los procesos para la participación de los ANE geográficamente diversos:** Garantizar el equilibrio regional de la participación de los ANE va de la mano con garantizar una mejor participación. f. **Considerar un modelo de asociación para mejorar la colaboración:** Una colaboración más estrecha y formas informales de trabajo entre los Estados y los ANE podrían garantizar que los ANE puedan compartir sus puntos de vista incluso si los procesos o reglas de procedimiento no siempre permiten su (plena) participación.
15. Falta de inclusión y uso suficiente de entidades regionales y subregionales	a. **Inclusión de entidades subregionales e incluso locales además de regionales:** Las entidades subregionales pueden desempeñar un papel igualmente importante, si no más, y se podrían realizar mayores esfuerzos para garantizar su inclusión a nivel multilateral. b. **Empoderar a las entidades regionales y subregionales en materia de control de armamentos y desarme:** Se deben buscar mecanismos centrados regionalmente para garantizar que los instrumentos se diseñen de acuerdo con las realidades regionales o subregionales, lo que también aumenta sus posibilidades de implementación. c. **Desarrollar una estrategia clara de desarrollo de capacidades:** Mejorar la capacidad dentro de las entidades regionales y subregionales mediante la provisión de recursos, capacitación y oportunidades de participación. d. **Mejorar la coordinación y participación de las entidades:** Establecer memorandos de entendimiento para garantizar la alineación política entre entidades regionales y subregionales puede ayudar a aumentar su papel a nivel multilateral, así como a mejorar su coordinación. → Véase también vías de acción en el Tema 9 (*Falta de respuestas adecuadas al incumplimiento*).
16. Equilibrio entre regular la tecnología y permitir la innovación	a. **Aclarar la narrativa:** Utilizar iniciativas de creación de capacidades, o reuniones informales antes de procesos formales, para mejorar la claridad sobre cuestiones de tecnología y gobernanza. b. **Mejorar la gobernanza anticipatoria:** Se necesita una mejor previsión con respecto a la tecnología emergente y de doble uso, para ser más proactivos en términos de cuestiones tecnológicas y cómo pueden impactar –ya sea positiva o negativamente– la paz y la seguridad internacionales, así como las cuestiones relacionadas con el control de armas y el desarme. c. **Considerar la posibilidad de utilizar enfoques más dinámicos y flexibles como parte de la gobernanza tecnológica:** Considerar enfoques más dinámicos, más allá de las estructuras tradicionales de tratados como las que se encuentran en el campo del control de armas y el desarme, para considerar tecnologías con aplicaciones de amplio alcance. → Véase también las vías de acción en el Tema 12 (*Tensiones entre los papeles de los actores del sector privado y los de los Estados a nivel internacional*), 14 (*Marginación de los ANE en las relaciones internacionales*) y 15 (*Falta de inclusión y uso suficiente de entidades regionales y subregionales*).

17. Acceso y control de la tecnología y sus consecuencias	**d. Mantener debates periódicos sobre temas tecnológicos:** Aprovechar la diversidad de instrumentos dentro de las Naciones Unidas para discutir los cambios –muchas veces rápidos– en las tecnologías, para ser más proactivos en estos temas. **e. Brindar apoyo a los Estados:** Se deben considerar actividades de capacitación para brindar a los Estados una mejor comprensión sobre las transferencias justas de tecnología, particularmente para los Estados en desarrollo, y para superar cualquier brecha en el conocimiento. **f. Desarrollar mejores regímenes de control de exportaciones y vías para compartir tecnologías:** Las tecnologías nuevas y emergentes requieren pensar con más detalle en su acceso a través de controles de exportación. → Véase también las vías de acción en el Tema 12 (*Tensiones entre los papeles de los actores del sector privado y los de los Estados a nivel internacional*), 8 (Dificultad en la alineación de intereses entre los actores públicos y privados) y 15 (*Falta de inclusión y uso suficiente de entidades regionales y subregionales*).
18. Preparación insuficiente para amenazas no tradicionales	**a. Mejorar la participación de un conjunto más amplio de actores:** Se debe adoptar un enfoque más inclusivo para permitir que los ANE, los grupos regionales y subregionales, los expertos independientes y otros actores contribuyan a las estrategias, debates y procesos nacionales, regionales y globales. **b. Aprender de los éxitos transversales:** Aprovechar las lecciones aprendidas de los organismos interregionales e interentidades existentes, como la Secretaría del Comité del Pacto Mundial de Coordinación contra el Terrorismo de las Naciones Unidas. **c. Crear instrumentos que sean adaptables al cambio futuro:** Debería dejarse de depender del conocimiento pasado y adoptar enfoques que permitan pensar más en el futuro sobre las amenazas a la paz y la seguridad internacional. **d. Enfoque en la Agenda 2030 y más allá:** Además de intentar implementar la Agenda 2030, se debe considerar lo que vendrá después y cómo reforzar la comunicación y la acción sobre los vínculos entre las cuestiones de control de armas y desarme y desarrollo. **e. Mejorar el uso de mecanismos de mitigación y alerta temprana:** Estos mecanismos se pueden configurar para monitorear una variedad de variables, que pueden mapear una variedad de amenazas. **f. Reexaminar conceptos como paz y conflicto:** Reconsiderar las definiciones de "conflicto" también podría ser una manera de incluir un alcance más amplio con respecto a las amenazas. → Véase también la vía de acción en el Tema 3 (*Capacidad para hacer frente a la aceleración y la intersección de crisis y problemas*), 14 (*Marginación de los ANE en las relaciones internacionales*), 9 (*Falta de respuestas adecuadas al incumplimiento*) y 15 (*Falta de inclusión y uso suficiente de entidades regionales y subregionales*).

4.2 Propósito general y vías de acción transversales

Algunas de las vías de acción identificadas no eran necesariamente específicas de asuntos de control de armas y desarme, sino que más bien se referían a cuestiones más generales y transversales que también tendrían un impacto indirecto en el control de armas y el desarme. El informe no tiene el objetivo de profundizar en ellos en detalle; no obstante, proporciona una visión general de vías de acción más amplias seleccionadas que fueron mencionadas por los entrevistados junto con vías de acción más específicas para cada temas (Refiérase al Recuadro 3).

Recuadro 3. Propósito general y vías de acción transversales para abordar las amenazas identificadas

Importancia de los principios de las Naciones Unidas

Es importante que la Organización de las Naciones Unidas lleve a cabo sus actividades de acuerdo con los principios que propugna. Esto puede manifestarse de múltiples maneras, como la remuneración de los pasantes.

Fomentar una cultura de colaboración y cooperación

Más allá de los procesos y mandatos, las personas pueden desempeñar un papel importante a la hora de continuar y promover actitudes aisladas y, por tanto, obstaculizar la cooperación y la colaboración entre organismos. Por lo tanto, es importante garantizar que en el reclutamiento se contrate a personas con los valores, la visión y la diversidad de pensamiento adecuados. Igualmente importante es buscar personas con una mentalidad inclusiva, que estén abiertas a esfuerzos de colaboración, así como identificar líderes con el tipo de modelo de liderazgo más beneficioso para lograr los objetivos previstos. Dentro de la fuerza laboral existente, se podría considerar, por ejemplo, el uso de conocimientos conductuales para impulsar actitudes y formas de trabajo, así como garantizar que las configuraciones y prácticas organizacionales incentiven, en lugar de desafiar, la colaboración y la cooperación.

Capacitaciones y adscripciones entre diferentes comunidades

Se debe ofrecer capacitación al personal especializado para comprender las áreas de superposición. Esto también podría lograrse mediante adscripciones entre diversos organismos de las Naciones Unidas.

Plataformas informales para debates

Fuera de las negociaciones formales, contar con plataformas inclusivas e informales u otras vías para que los Estados miembros y otras partes interesadas consulten, desarrollen y discutan ideas puede ayudar a encontrar áreas de acuerdo y puntos en común. Por lo tanto, se podrían considerar retiros y reuniones informales, así como la producción de documentos no oficiales y otras iniciativas similares

para estimular el intercambio de información. Esto también podría ayudar a mejorar la eficiencia de los procesos, incluidos los relacionados con el control de armamentos y el desarme.

Transparencia y complementariedad en la financiación

La falta de confianza puede deberse a la sensación de que los Estados con más recursos pueden ejercer influencia a través de su financiación. Este tema requeriría un examen más detenido y se podría considerar un aumento de la transparencia y las declaraciones de conflictos de intereses. También podría aumentarse la transparencia con respecto a la financiación asignada a proyectos específicos. Además, se debe buscar la complementariedad en la financiación entre los donantes; esto podría ayudar a los Estados a aunar recursos para financiar áreas de interés común y evitar la duplicación de esfuerzos.

4.3 Conclusiones clave de las vías para la acción

Las vías de acción esbozadas anteriormente demuestran una serie de iniciativas con diferentes alcances y escalas. Algunas de las vías son de naturaleza más estratégica, algunas son más tácticas, mientras que otras son más operativas y, si se implementan, también pueden tener diferentes impactos probables o potenciales sobre la amenaza que se busca superar. Estas vías proporcionan una variedad de ideas que podrían discutirse y desarrollarse más a fondo con una amplia gama de partes interesadas, dentro y fuera de las Naciones Unidas. Como lo demuestra la variedad de vías de acción, no es posible abordar las amenazas a la seguridad internacional en lo que se refiere únicamente a las armas y el desarme. Para permitir el progreso en estas áreas se requiere acción en muchos otros ámbitos y, de manera más amplia, retratar la naturaleza interrelacionada de muchas de estas amenazas, así como las posibles vías de acción.

Los Estados siguen siendo los principales actores capaces de hacer frente a los desafíos relacionados con la seguridad internacional, es decir, los conflictos, pero también las amenazas globales como el cambio climático o las tecnologías nuevas y emergentes. Sin embargo, la necesidad de incluir un conjunto más diverso de partes interesadas emerge claramente a través de estas vías de acción generadas por los escenarios y los debates que surgen de ellos. Al mismo tiempo, la vigilancia y evaluación de los Estados y su comportamiento deberían tener en cuenta no sólo identificar el incumplimiento sino también recompensar el comportamiento positivo, como se señaló en las vías de acción. De hecho, también se debe prestar atención a garantizar que los Estados sigan participando a nivel multilateral, para permitir que los debates cruciales y la diplomacia sigan prosperando.

Muchas de las amenazas identificadas en *Una nueva agenda para la paz* también surgieron de las discusiones del taller en este proyecto, a pesar de tener un enfoque diferente. Esto demuestra que hay temas fundamentales que es necesario abordar para ayudar a asegurar un

futuro que sea más atractivo, y no menos. Así, al analizar las vías de acción identificadas como posibilidades para abordar las amenazas identificadas, surgen varios puntos de reflexión. Primero el **marco de tiempo necesario para implementar las diversas vías de acción propuestas.** Algunas de las vías de acción pueden abordarse rápidamente pero, para muchas, el ritmo del cambio será largo y lento. Esto no significa necesariamente que no se estén produciendo cambios, sino que debería haber reconocimiento que algunos asuntos tomarán años, si no décadas, para abordarse, y se requerirá paciencia y esfuerzo continuo. En segundo lugar, estas v**ías de acción requerirían que múltiples partes interesadas lo alcancen.** Será necesario el diálogo, acuerdo y asociación de colaboración para definir no sólo el camino a seguir en las vías de acción, sino también para implementarlas. En tercer lugar, **se necesitan conceptos normativos más amplios para que estas vías de acción sean exitosas.** Esto incluye en particular la confianza, la transparencia, la solidaridad y la rendición de cuentas, que sustentan los elementos señalados como un camino a seguir. En cuarto lugar, **la causalidad puede ser difícil de atribuir**, particularmente si se emplean varias vías de acción en conjunto, además de otros desarrollos externos. Esto puede afectar la capacidad colectiva para comprender y desarrollar buenas prácticas, a menos que se lleve a cabo una evaluación sólida.

Monumento a la Paz. Crédito: © mtcurado

5. Preparación para el futuro: el camino a seguir

El futuro, por supuesto, es una incógnita. Sin embargo, el uso de métodos de previsión y futuros puede ayudarnos a proporcionar las herramientas para aumentar nuestra resiliencia, así como a considerar problemas y tomar decisiones con una mentalidad más proactiva y centrada en el futuro. Como se muestra a través de este proyecto en particular, si bien las preguntas sobre el control de armas y el desarme son críticas cuando se consideran cuestiones de paz y seguridad, dar un paso atrás y pensar en áreas de trabajo demuestra las interrelaciones entre los temas que deben abordarse. Por lo tanto, la creación de escenarios futuros puede utilizarse como punto de partida para examinar otros elementos y cuestiones más específicas dentro de la esfera de la seguridad internacional, como por ejemplo cómo pueden cambiar y evolucionar en el futuro los conflictos. En general, el papel de las Naciones Unidas en el control de armamentos y el desarme es clave y es necesario fortalecer lo que ya existe. Sin embargo, muchos de los aspectos planteados en este informe –tanto las amenazas como las vías de acción– merecen un análisis más amplio y profundo, en el contexto de la Cumbre del Futuro y más allá. De hecho, como lo muestran los escenarios futuros, nuestras mayores amenazas son la inacción y "más de lo mismo"; en otras palabras, el atrincheramiento en una estructura o conjunto de intereses particular. Para ello, aprovechar las vías de acción podría constituir una serie de próximos pasos. Por ejemplo, esto podría implicar comprender los niveles de esfuerzo requeridos para la implementación comparados con los probables retornos de la inversión, para permitir una selección cuidadosa de las vías más relevantes en una época de recursos limitados y un clima geopolítico complejo. El siguiente paso podría ser convertir las vías de acción en recomendaciones. La complejidad de definir, sin mencionar implementar, estas vías requiere un enfoque colaborativo dentro y fuera de las Naciones Unidas. Sin embargo, a pesar de los desafíos que tenemos por delante, debemos afrontar los problemas si no queremos terminar en un escenario de *Paraíso Perdido*, y reconocer que el arduo trabajo no terminará incluso si alcanzamos *Una Utopía Moderna*.

Brno, Czechia, 2020. Inflatable Earth model. Credit: © Lubo Ivanko

Referencias

Cornelius, Peter, Alexander Van de Putte, y Mattia Romani. “Three Decades of Scenario Planning in Shell”. California Management Review 48, no. 1 (2005): 92–109. doi:10.2307/41166329.

DPPA. “Guidance on Mediation of Ceasefires”. Septiembre de 2022. https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/Ceasefire-Guidance-2022.pdf.

Erickson, Sarah y Vivienne Zhang. “Advancing Space Security Through Norms, Rules and Principles of Responsible Behaviour? Webinar Summary Report”. UNIDIR. 1 de Septiembre de 2022. https://www.unidir.org/publication/advancing-space-security-through-norms-rules-and-principles-responsible-behaviour.

Espinoza, Javier. “European Companies Sound Alarm over Draft AI Law”. Financial Times. 29 de junio de 2023. https://www.ft.com/content/9b72a5f4-a6d8-41aa-95b8-c75f0bc92465.

European Parliament. “MEPs Ready to Negotiate First-ever Rules for Safe and Transparent AI”. 14 de junio de 2023. https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230609IPR96212/meps-ready-to-negotiate-first-ever-rules-for-safe-and-transparent-ai.

Hameiri, Shahar y Lee Jones. “The Politics and Governance of Non-Traditional Security”. International Studies Quarterly 57, no. 3 (2013): 462–473. doi.org/10.1111/isqu.12014.

Holtom, Paul y Anna Mensah. “The Role of Industry in Responsible International Transfers of Conventional Arms”. UNIDIR. 30 de marzo de 2023. https://unidir.org/publication/role-industry-responsible-international-transfers-conventional-arms.

IPCC. “Climate Change: A Threat to Human Wellbeing and Health of the Planet. Taking Action Now Can Secure Our Future”. 28 de febrero de 2022. https://www.ipcc.ch/2022/02/28/pr-wgii-ar6/.

Lieberherr, Boas. “The “Rules-Based Order”: Conflicting Understandings”. CSS Analyses in Security Policy No. 317. Febrero de 2023. https://ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/CSSAnalyse317-EN.pdf.

Miller, Steven. Hard Times for Arms Control: What Can Be Done?. The Hague Centre for Strategic Studies. Febrero de 2022. https://hcss.nl/wp-content/uploads/2022/02/AC1-Hard-Times-For-Arms-Control-2022-HCSS.pdf.

Naciones Unidas. “UN Secretary-General’s Strategy On New Technologies”. 2018. https://www.un.org/en/newtechnologies/images/pdf/SGs-Strategy-on-New-Technologies.pdf.

Naciones Unidas. “Secretary-General Highlights ‘Trust Deficit’ amid Rising Global Turbulence, in Remarks to Security Council Debate on ‘Upholding United Nations Charter’”. 9 de enero de 2020. https://press.un.org/en/2020/sgsm19934.doc.htm.

Naciones Unidas. “In Times of Global Crises, Collaboration between Regional Organizations, United Nations Has ‘Grown Exponentially’, Secretary-General Tells Security Council”. 19 de abril de 2021. https://press.un.org/en/2021/sc14498.doc.htm.

Naciones Unidas. “Our Common Agenda”. 2021. https://www.un.org/en/common-agenda.

Naciones Unidas. “Disarmament Machinery Impasse ‘Cause and Consequence’ of Competing Strategic Priorities, Ruthless Pursuit of Military Advantage, First Committee Told”. 27 de octubre de 2022. https://press.un.org/en/2022/gadis3700.doc.htm.

Naciones Unidas. “Risk of Nuclear Weapons Use Higher than at Any Time Since Cold War, Disarmament Affairs Chief Warns Security Council”. 31 de marzo de 2023. https://press.un.org/en/2023/sc15250.doc.htm.

Naciones Unidas. “Launching New Agenda for Peace Policy Brief, Secretary-General Urges States to ‘Preserve Our Universal Institution’ amid Highest Level of Geopolitical Tension in Decades”. 20 de julio de 2023. https://press.un.org/en/2023/sgsm21885.doc.htm.

Naciones Unidas. “A New Agenda for Peace: Our Common Agenda Policy Brief 9”, 2023. https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-new-agenda-for-peace-en.pdf.

OpenAI. “Frontier Model Forum”. https://openai.com/blog/frontier-model-forum.

Patrick, Stewart, Sithembile Mbete, Matias Spektor, Zhang Guihong, Alexandra Novosseloff, Christoph Heusgen, Rohan Mukherjee, Phillip Y. Lipscy, Miguel Ruiz Cabañas Izquierdo, Adekeye Adebajo, Andrey Kolosovskiy, Joel Ng, Priyal Singh, Barçin Yinanç, Richard Gowan y Anjali Dayal. UN Security Council Reform: What the World Thinks. Carnegie Endowment for International Peace. 28 de junio de 2023. https://carnegieendowment.org/2023/06/28/un-security-council-reform-what-world-thinks-pub-90032.

Popper, R. 2008. “How Are Foresight Methods Selected?”, Foresight, 10(6), 62–89. https://doi:10.1108/14636680810918586.

Schroeder, Emma y Sean Dack. “A Parallel Terrain: Public-Private Defense of the Ukrainian Information Environment”. Atlantic Council. 27 de febrero de 2023. https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/a-parallel-terrain-public-private-defense-of-the-ukrainian-information-environment/.

Sebban, Fanny, James Revill, Johanna Kleffmann, Renata H. Dalaqua y Vivienne Zhang. “Revitalizing the Conference on Disarmament: Workshop Report”. UNIDIR. 18 de agosto de 2023. https://doi.org/10.37559/WMD/23/CD-Retreat.

The Elders. “The Elders call for strengthening of the United Nations.” 1 de febrero de 2015. https://theelders.org/news/elders-call-strengthening-united-nations.

Trithart, Albert y Olivia Case. “Do People Trust the UN? A Look at the Data”. 22 de febrero de 2023. https://theglobalobservatory.org/2023/02/do-people-trust-the-un-a-look-at-the-data/.

UNDP Global Centre for Public Service Excellence. “Foresight Manual: Empowered Futures for the 2030 Agenda”. 5 de febrero de 2018. https://www.undp.org/publications/foresight-manual-empowered-futures.

Anexo 1. Vías de acción detalladas

Las siguientes páginas proporcionan detalles adicionales para cada vía de acción descrita en la Sección 4.

1. Distribución desigual del poder y falta de inclusión dentro de las estructuras de toma de decisiones

a. **Revitalizar los debates sobre la reforma del Consejo de Seguridad:** Las cuestiones a abordar se referían en particular a la representación en el Consejo de Seguridad, la existencia y uso del veto y la redistribución de la toma de decisiones. Las sugerencias incluyen: (i) trasladar las discusiones y decisiones sobre sanciones del Consejo de Seguridad a la Asamblea General. Se señaló que el desequilibrio de poder y la falta de representación de ciertas regiones en el Consejo de Seguridad significan que la aplicación de sanciones no siempre se considera imparcial. Esto también significaría que la aplicación de sanciones se basaría en la mayoría de votos de todos los Estados miembros; (ii) las cuestiones que no puedan lograr acuerdo en el Consejo de Seguridad podrían trasladarse automáticamente a la Asamblea General; (iii) aumentar la participación y consulta del Consejo de Seguridad con aquellos afectados por sus decisiones;[42] (iv) revitalizar los debates sobre si incluir miembros permanentes adicionales en el Consejo de Seguridad y cómo hacerlo, y proporcionar una decisión transparente y uniforme; (v) reducir el uso del veto o eliminar la posibilidad de utilizarlo cuando se discutan determinados temas.

b. **Colaborar más estrechamente con el nivel regional:** Un mayor diálogo y toma de decisiones a nivel regional sobre cuestiones de control de armas y desarme podría ayudar a la representación y la gobernanza horizontal en asuntos relacionados con las armas y la seguridad internacional. Esta también podría ser una manera de salvar parte de la desconexión que se siente entre los desafíos que se enfrentan en el terreno y los lugares donde se toman las decisiones. Estas perspectivas regionales sobre la distribución del poder y la inclusión podrían luego adoptarse a nivel global. Una manera de avanzar podría ser tener más diálogo e incentivos sobre la cuestión de la reforma a nivel regional por parte de los Estados, y que el resultado de estas discusiones luego se asumiera a nivel global. Evitar una acción excesiva desde arriba también puede ayudar a restablecer la confianza. Esto puede incluir que las Naciones Unidas asuman un papel más pasivo y deleguen más las cuestiones de control de armas y desarme y su implementación a organizaciones regionales, subregionales y no gubernamentales.

c. **Garantizar la diversidad en las delegaciones:** La inclusión también debe considerarse dentro de las delegaciones, en particular incluyendo perspectivas diversas, como las de género y juventudes, y garantizando que ellas también puedan asistir y contribuir a los procesos de control

[42] Véase The Elders, The Elders call for strengthening of the United Nations, 1 de febrero de 2015, https://theelders.org/news/elders-call-strengthening-united-nations.

de armas y desarme (como los GEG, los GTCA, la Primera Comisión, etc.). Esto podría ampliar las iniciativas existentes, como Youth-4Disarmament. Es posible que se necesiten estructuras de financiación e incentivos para permitirlo y garantizar que todos los Estados miembros puedan respaldarlo.

→ Véase también vías de acción en el Tema 14 (*Marginación de los ANE en las relaciones internacionales*) y Tema 15 (*Falta de inclusión y uso suficiente de entidades regionales y subregionales*).

2. Los Estados miembros se retiran de un compromiso multilateral significativo

a. **Delegar más toma de decisiones al nivel regional:** El empoderamiento de las organizaciones regionales y subregionales en el área del control de armamentos y el desarme puede ayudar a aumentar la voluntad de compromiso, especialmente con respecto a la adaptación de la acción a los desafíos y la capacidad de acción específicos de la región. Además, si se detiene la acción a nivel global, el cambio (y la mejora de la seguridad) aún puede ocurrir a nivel regional, subregional y nacional.

→ Véase también la vía de acción en el Tema 3 (*Capacidad para hacer frente a la aceleración y la intersección de crisis y problemas*), 8 (*Baja o falta de confianza en las Naciones Unidas*) y 15 (*Falta de inclusión y uso suficiente de entidades regionales y subregionales*).

3. Capacidad para hacer frente a la aceleración y la intersección de crisis y problemas

a. **Realizar un seguimiento de las actitudes, normas y circunstancias cambiantes para adaptarse o reaccionar rápidamente ante ellas:** Comprender el impacto y las implicaciones de cualquier evolución o cambio (por ejemplo, en comportamientos ilegales o ilícitos relacionados con el desvío o uso de armas, en tecnologías, etc.) en el trabajo de las Naciones Unidas y en particular en el relacionado con el control de armas y el desarme.Un aspecto secundario y vinculado es contar con los mecanismos necesarios para determinar si las Naciones Unidas, o alguna de sus partes, deben adaptarse o reaccionar como consecuencia de ello, y cómo, para garantizar que tales cuestiones reciban atención oportuna o sean tomadas en cuenta.

b. **Considerar las limitaciones de los mandatos institucionales o de proceso:** Tener más flexibilidad incorporada en los mandatos podría ayudar a mejorar una colaboración interinstitucional más sustantiva. Por ejemplo, se podría permitir que los procesos de control de armas y desarme, cuando corresponda, debatan una gama más amplia de armas y tecnologías. Esto podría lograrse iniciando mandatos transversales entre categorías de sistemas de armas, o sobre convergencia tecnológica o amenazas no tradicionales. Esto podría ayudar a abordar cuestiones cada vez más interrelacionadas de manera que los procesos actuales no reflejen la realidad sobre el terreno.

c. **Crear oportunidades para profundizar debates sustantivos:** Hacer circular más documentos no oficiales para explorar temas de manera informal, o realizar consultas informales antes de reuniones o debates, podría ayudar a aumentar la conciencia y el conocimiento. A su vez, esto puede ayudar a mejorar y agilizar los debates y, en última instancia, beneficiar la labor de las Naciones Unidas en el ámbito del control de armamentos y el desarme.

d. **Abordar los problemas desde una perspectiva más amplia:** Muchas temas convergen, pero la forma en que se abordan está fragmentada (por ejemplo, los debates sobre la IA). Parte de esto se debe a mandatos, como se analiza en el punto 3b anterior. Las cuestiones de control de armas y desarme podrían, por ejemplo, capturar también las dimensiones políticas, sociales y económicas de ciertos temas, e incorporar más estrechamente el trabajo transversal de otras agencias e instituciones (por ejemplo, en IA involucrar a la UNESCO, la Comisión de Derechos Humanos, Consejo, etc). Otro aspecto es la estructura de comités de la Asamblea General, según la cual se tratan temas similares en diferentes comités (por ejemplo, el espacio ultraterrestre). Se podría crear un grupo de trabajo para examinar asuntos convergentes que son de 'mandato cruzado' y garantizar que se examinen en su totalidad, y no limitados por el mandato u otras limitaciones.

e. **Agilizar la agenda de desarme:** Investigar cómo se podría simplificar la agenda de desarme, para permitir más tiempo entre procesos para que los diplomáticos absorban el material relevante.

f. **Incrementar la transparencia sobre los éxitos y fracasos:** Las Naciones Unidas, y el mecanismo de desarme específicamente, deben demostrar que pueden abordar problemas específicos que están ocurriendo actualmente y que afectan a diferentes regiones, pero también deben ser honestos acerca de sus límites. Esto también puede ayudar a aumentar la comprensión sobre lo que obstaculiza el progreso. El mecanismo de desarme también debería tratar de mejorar la comunicación sobre sus éxitos para demostrar que puede cumplir sus diversos mandatos y que es pertinente. Esto también puede contribuir a desvincular lo que se logra mediante las estructuras de las Naciones Unidas de los procesos políticos liderados por los Estados miembros.

g. **Habilitar mayores circuitos de retroalimentación:** Obtener aportes, comentarios e ideas del personal de las Naciones Unidas y del público en general sobre los procesos y los mecanismos; las Naciones Unidas en general pueden ayudar a identificar qué podría funcionar mejor. Esta divulgación también puede ayudar a obtener una variedad de ideas sobre cómo abordar los problemas identificados.

→ Véase también las vías de acción en la Cuestión 8 (*Baja o falta de confianza en las Naciones Unidas*), 16 (*Equilibrio entre regular la tecnología y permitir la innovación*), y 18 (*Preparación insuficiente para amenazas no tradicionales*).

4. Sobrepolitización de temas dentro de las Naciones Unidas

a. **Mantener la imparcialidad:** Los órganos de las Naciones Unidas deben mantener la imparcialidad y no tratar de estigmatizar a las diferentes partes. Esto incluye seguir defendiendo la Carta de las Naciones Unidas, las normas existentes y el derecho internacional. Las Naciones Unidas deben mantener su papel de plataforma neutral para liderar con éxito las negociaciones entre los Estados. Además, acciones iguales deberían ir seguidas de consecuencias iguales; no debería haber una (percepción de) diferencia entre los Estados. Se podría considerar la posibilidad de crear un organismo transparente para verificar las acusaciones de falta de imparcialidad.

5. Divisiones o competencia entre Estados miembros

a. **Garantizar que los mecanismos multilaterales sigan vigentes:** Incluso si el uso de mecanismos multilaterales que permiten la comunicación y la cooperación fluctúa, su existencia siempre debe preservarse como una forma de alentar y fomentar el diálogo. Se podrían establecer compromisos para garantizar que haya suficiente financiación y otros recursos para su supervivencia a largo plazo.

b. **Crear coaliciones basadas en incentivos:** Se podrían crear asociaciones y coaliciones entre Estados miembros que se centren en áreas de acción como incentivo en torno a procesos formales. Este enfoque podría complementar y apoyar procesos multilaterales y coaliciones o alianzas basadas en áreas de interés, por ejemplo centrándose en profundizar los debates sobre ciertos temas, o centrándose en cuestiones como la implementación y el desarrollo de capacidades.

c. **Reflexionar sobre el sistema de toma de decisiones por consenso:** Es necesario seguir debatiendo y tomando decisiones sobre el uso correcto del voto por consenso y sobre cómo garantizar que se pueda utilizar adecuadamente sin descarrilar los procesos. Las ideas incluyen avanzar hacia la votación por mayoría cuando no se pueda lograr un consenso, o abstenciones que no bloqueen decisiones que de otro modo serían unánimes.

→ Véase también vías de acción en el Tema 2 (*Los Estados miembros se retiran de un compromiso multilateral significativo*) y 8 (*Baja o falta de confianza en las Naciones Unidas*).

6. Debilitamiento de los Estados o de su autoridad en las relaciones internacionales

→ Véase vías de acción en el Tema 1 (*Distribución desigual del poder y falta de inclusión dentro de las estructuras de toma de decisiones*), 2 (*Los Estados miembros se retiran de un compromiso multilateral significativo*), 3 (*Capacidad para hacer frente a la aceleración y la intersección de crisis y problemas*), y 12 (*Tensiones entre los papeles de los actores del sector privado y los de los Estados a nivel internacional*).

7. Baja o falta de confianza entre los Estados miembros

→ Véase vías de acción en el Tema 5 (*Divisiones o competencia entre Estados miembros*).

8. Baja o falta de confianza en las Naciones Unidas

a. **Repensar las cuestiones que las Naciones Unidas están en mejores condiciones de abordar:** Reconocer las limitaciones de las Naciones Unidas puede ayudar a reconstruir la confianza en su capacidad de acción. Esto podría implicar, por ejemplo, centrarse predominantemente en servir como poder de convocatoria e involucrar y compartir ciertas tareas con otros actores, como actores regionales y subregionales, en áreas relacionadas con cuestiones como el mantenimiento de la paz.

b. **Mejorar las comunicaciones externas:** Mantener y mejorar constantemente la comunicación externa de las Naciones Unidas es importante para garantizar que se comprenda el papel de la organización, lo que puede hacer y sobre qué tiene control. Esto es particularmente crítico cuando se trata de cuestiones de seguridad internacional, donde comprender las diferencias

entre la Secretaría y las agencias versus los órganos de negociación y toma de decisiones puede ayudar al público en general a comprender lo que puede hacer y está haciendo el personal de las Naciones Unidas (por ejemplo, reunir datos sobre transferencias de armas y su disponibilidad), y qué es competencia de los Estados miembros (por ejemplo, proporcionar dichos datos a las Naciones Unidas). Esto puede incluir la utilización de medios novedosos, como la participación y la retroalimentación en línea, además de garantizar que las iniciativas de educación pública existentes continúen.

→ Véase también la vía de acción en el Tema 1 (*Distribución desigual del poder y falta de inclusión dentro de las estructuras de toma de decisiones*), 3 (*Capacidad para hacer frente a la aceleración y la intersección de crisis y problemas*), 14 (*Marginación de los ANE en las relaciones internacionales*) y 15 (*Falta de inclusión y uso suficiente de entidades regionales y subregionales*).

9. Falta de respuestas adecuadas al incumplimiento

a. **Reexaminar los incentivos:** Es necesario repensar los incentivos para el cumplimiento. En cuanto a las acciones punitivas, un aspecto es garantizar que las sanciones, como las económicas, se apliquen de manera no discriminatoria; en otras palabras, que actos similares de incumplimiento por parte de los Estados reciban acciones punitivas comparables. En lo que respecta a las medidas no punitivas, reflexionar sobre la provisión de incentivos o recompensas a los Estados que respeten los tratados, reglamentos y normas existentes también podría incentivar el cumplimiento. Otro aspecto es asegurar que los Estados tengan las herramientas y recursos necesarios para cumplir con un tratado, marco, normas u otros, y ponerlos a disposición en caso de no ser así. La adopción de medidas también debería realizarse después de un período de amortiguamiento, en los casos en que los procesos paralelos o secundarios hayan demostrado no ser concluyentes.

b. **Fortalecer los recursos para la implementación y el cumplimiento:** Una revisión de los recursos disponibles para los diferentes instrumentos sobre armas convencionales y armas de destrucción masiva ayudaría a determinar cuáles necesitan recursos adicionales para su implementación y cumplimiento, así como cuáles recursos podrían ser necesarios para la cooperación y asistencia internacional. Además, también sería necesario examinar si estos recursos serían más beneficiosos a nivel nacional o regional. Por ejemplo, los esfuerzos realizados para mejorar la paz y la seguridad también podrían examinarse como una condición potencial para recibir asistencia para el desarrollo.

c. **Permitir mayores mecanismos de aplicación de la ley:** Pueden surgir varias opciones como parte de este camino. En primer lugar, la fase de diseño de los instrumentos debe garantizar que los mecanismos de implementación y cumplimiento estén incluidos, sean viables y adaptables a cambios futuros. En términos legales, esto podría incluir mejorar la competencia de los tribunales internacionales para tomar medidas, fortalecer el estatus de las decisiones internacionales, e implementar un tribunal específico para abordar las violaciones de un tratado o marco. En términos punitivos, la promulgación de medidas ya integradas en los acuerdos, en casos de incumplimiento grave o de larga duración, podría servir como medio para obligar a la adhesión y demostrar que el incumplimiento será castigado. Para ayudar con la conciliación, también se podría considerar el establecimiento de procesos de mediación y mecanismos de resolución de disputas.

d. **Hacer del cumplimiento una responsabilidad de toda la sociedad:** Alentar a una gama más amplia de ANE (por ejemplo, actores del sector privado, el mundo académico, organizaciones de la sociedad civil y más) a asumir un papel activo. Esto puede ayudar a ejercer presión desde abajo hacia arriba, así como presión desde arriba hacia abajo para garantizar el cumplimiento.

e. **Garantizar la transparencia y legitimidad de las evaluaciones de posibles incumplimientos:** Aumentar la diversidad de los inspectores en términos de sus antecedentes podría ser un camino a seguir. También sería útil garantizar que el personal tenga experiencia técnica, incluso dentro de las secretarías que supervisan la implementación de tratados o marcos.

f. **Enfatizar los beneficios del cumplimiento:** Se podría hacer hincapié en los beneficios del cumplimiento (por ejemplo, económicos, sociales, etc.) a través de una mejor comunicación, incluso con los ANE, pero también utilizando técnicas novedosas, como la aplicación de conocimientos conductuales, como guiar.

g. **Fomentar la creación de normas dentro de grupos o bloques regionales de Estados:** La aplicación regional de normas y marcos podría ayudar a garantizar que se adapten a las necesidades regionales. Además, esto también puede imponer más responsabilidad a los grupos o bloques regionales para garantizar el cumplimiento, por ejemplo mediante sanciones entre miembros, incluida la expulsión del bloque, sanciones económicas, y revisiones por pares, entre otros. Fortalecer el cumplimiento regional también puede fortalecer el cumplimiento y mantenimiento de las normas a nivel global.

h. **Mejorar el papel de los centros regionales de desarme:** Los centros regionales de desarme tienen un muy buen conocimiento de los contextos nacionales y regionales y pueden ayudar a canalizar conocimientos técnicos sobre control de armamentos hacia los equipos de las Naciones Unidas en los países; como tal, se podrían hacer más esfuerzos para garantizar que su papel adquiera mayor protagonismo y que sus actividades sean lo más visibles y repercutibles posible dentro y fuera del mecanismo de desarme. Esto podría incluir, por ejemplo, mejorar el apoyo disponible para ellos, así como la coordinación y el intercambio de información entre ellos. El papel de los centros regionales de desarme también podría mejorarse mediante una mayor inclusión en la toma de decisiones a nivel mundial.

i. **Interactuar con comunidades que trabajan en áreas relacionadas:** Se debe examinar y promulgar la reducción de los aislamientos entre comunidades que trabajan en los mismos temas, aunque con un enfoque diferente. Por ejemplo, la comunidad de control de armas y desarme podría mejorar la coordinación y el diálogo con las comunidades de desarrollo, prevención de conflictos, mantenimiento y consolidación de la paz, en especial en el nivel estratégico. En particular, se podría considerar un cambio institucional para fortalecer la colaboración y la comunicación a nivel laboral.

→ Véase también la vía de acción en el Tema 1 (*Distribución desigual del poder y falta de inclusión dentro de las estructuras de toma de decisiones*), 3 (*Capacidad para hacer frente a la aceleración y la intersección de crisis y problemas*), y 15 (*Falta de inclusión y uso suficiente de entidades regionales y subregionales*).

10. La acumulación de armas como forma de reforzar la seguridad

a. **Revitalizar las relaciones diplomáticas:** Incrementar las oportunidades de intercambio e identificación de áreas de terreno común para resolver problemas particulares. Mejorar las relaciones personales también puede ayudar; por ejemplo, brindar espacio e incentivos para que los diplomáticos se conozcan mejor a nivel personal puede ayudar a generar una mayor confianza y reducir la necesidad de depender de armas en tiempos de inestabilidad geopolítica. Con ese fin, la diplomacia de la Vía 1.5 o la Vía 2 también puede ser útil para permitir el diálogo.

b. **Cambiar la narrativa en torno a la disuasión:** Hacer hincapié en la colaboración, la prevención y la regulación, por ejemplo mediante el desarrollo de normas aceptables de comportamiento del Estado, en lugar de pensar en términos de represalias, destrucción mutua asegurada o escalada. En general, tratar de reducir el grado en que se considera que las armas mejoran la seguridad o, mejor aún, eliminar el incentivo para la disuasión. Mejorar la comprensión específica de los actores sobre la acumulación de armas podría ayudar, por ejemplo, sobre por qué actores específicos adquieren, poseen y retienen armas, para luego poder examinar también qué puede contribuir a que se dejen de lado. Los procesos e instrumentos se centran en el "suministro" de armas. Sin embargo, examinar la 'demanda' no sólo puede ayudar a desarrollar una mejor comprensión de los problemas existentes, sino también integrar consideraciones sobre amenazas no tradicionales (Refiérase a Área temática 17). Por lo tanto, se podría implementar un enfoque combinado que aborde la oferta y la demanda. Cada actor tendrá sus propias razones y circunstancias, así como su combinación de armas, por lo que un enfoque caso por caso sería lo más propicio para obtener resultados positivos.

c. **Fomentar y mejorar la transparencia en torno al gasto y las armas:** La transparencia en el gasto militar y de seguridad puede ayudar a brindar claridad y reducir la necesidad de comprar o desarrollar más sistemas de armas y, en general, ayudar a aumentar la confianza. Esto podría implicar revitalizar y seguir promoviendo el compromiso con instrumentos de transparencia, como el Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas, el Informe de las Naciones Unidas sobre Gastos Militares y el Tratado sobre el Comercio de Armas. También podría implicar garantizar que se realicen inspecciones periódicas.

d. **Emplear mecanismos de fomento de la confianza:** El fomento de la confianza es esencial, ya que la desconfianza y la opacidad son factores clave en la acumulación de armas. Por lo tanto, puede resultar útil desarrollar y mantener dichos mecanismos, incluso a nivel bilateral y regional, incluidos los que ya están integrados en los instrumentos existentes.

e. **Garantizar que se mantengan tratados sólidos de control de armas:** La mayoría de los Estados respetan los instrumentos existentes, por lo que es fundamental garantizar que estos instrumentos no queden en el camino o que los Estados no se retiren de los tratados.

f. **Disminuir la dependencia económica de la producción de armas:** La dependencia económica de la producción de armas puede desincentivar el abandono de la fabricación de armas. Esto podría contrarrestarse con iniciativas que busquen hacer la transición de trabajadores a otras industrias que requieran habilidades similares, volver a capacitar a las personas y reutilizar el equipo en industrias relevantes. Sin embargo, ese enfoque requeriría la participación de actores del sector privado.

g. **Involucrarse con actores a nivel nacional o local:** Además de los enfoques de arriba hacia abajo, la colaboración con actores nacionales o locales también puede ayudar a promover el cambio desde abajo. Esto puede lograrse a través de la educación y la sensibilización sobre cómo tener un sentido más amplio de seguridad más allá de la militarización lo que también puede incluir esfuerzos para mejorar la representación de las mujeres, ya que pueden incorporar diferentes concepciones de seguridad a la gobernanza.

h. **Priorizar la seguridad humana:** Dar prioridad a la seguridad humana puede ayudar a alejarnos de la seguridad basada en las armas. Esto puede lograrse garantizando que esta perspectiva se discuta, se destaque y se aplique en todos los mecanismos, tratados y otros instrumentos de control de armas y desarme.

→ Véase también las vías de acción en el Tema 14 (*Marginación de los ANE en las relaciones internacionales*) y 18 (*Preparación insuficiente para amenazas no tradicionales*).

11. Orden débil basado en reglas

a. **Mantener debates abiertos y honestos sobre el orden actual:** Comprender las razones por las que se creó el orden actual, qué no funciona o qué desafíos existen es clave para poder abordar estos problemas y reconstruir un orden más fuerte. Se podrían celebrar debates informales y formales entre múltiples partes interesadas para reafirmar los desafíos colectivos que enfrenta la comunidad internacional y revitalizar el consenso en torno al orden basado en reglas.

b. **Colaborar con actores regionales y subregionales:** Participar en debates con actores regionales y subregionales en tiempos de crisis, en lugar de buscar acciones punitivas, puede ayudar a mejorar las relaciones y generar confianza. A su vez, esto puede ayudar a mejorar el cumplimiento de las normas y reglas internacionales.

c. **Garantizar que las organizaciones nacionales e internacionales tengan recursos suficientes:** Las organizaciones internacionales desempeñan un papel clave en el mantenimiento del orden basado en reglas y en garantizar que los Estados respeten el derecho, los marcos y otros instrumentos internacionales. Sin embargo, para hacerlo, necesitan recursos adecuados. Las organizaciones nacionales también pueden desempeñar un papel clave y, por lo tanto, es fundamental garantizar la continuidad de los fondos, programas y otras iniciativas que les permitan obtener los recursos necesarios.

d. **Mejorar los datos sobre el control de armas y desarme:** Los datos son un elemento clave para la rendición de cuentas. Mejorar e incentivar la presentación de informes voluntarios de los Estados y su participación en los procesos puede ser una manera de mejorar los datos existentes. Los asuntos relativos a los datos también podrían examinarse de manera más exhaustiva, más allá de los informes solicitados a los Estados.

→ Véase también la vía de acción en el Tema 3 (*Capacidad para hacer frente a la aceleración y la intersección de crisis y problemas*), 14 (*Marginación de los ANE en las relaciones internacionales*), 9 (*Falta de respuestas adecuadas al incumplimiento*) y 15 (*Falta de inclusión y uso suficiente de entidades regionales y subregionales*).

12. Tensiones entre los papeles de los actores del sector privado y los de los Estados a nivel internacional

a. **Mantener el papel de los Estados en la formulación de políticas y normas:** Los Estados deben seguir siendo proactivos al abordar los problemas y considerar los desafíos y beneficios para la seguridad internacional, regional, nacional, local y humana.

b. **Mejorar las asociaciones público-privadas:** Es necesario reconocer que la provisión de reglas, regulaciones y normas debe realizarse de manera conjunta con los actores del sector privado, particularmente dado su importante y creciente papel en asuntos de seguridad internacional, como se analiza en la Sección 3.3: Sin embargo, también sería necesaria una exploración exacta de cómo distribuir mejor la participación de los distintos actores en los debates, procesos e implementación de decisiones sobre control de armas y desarme, y cómo integrar mejor a nuevos actores. Esto podría implicar, por ejemplo, enfatizar los beneficios de la implicación y participación del sector privado en asuntos relacionados con el control de armas y el desarme.

c. **Reforzar los marcos basados en el derecho internacional:** El derecho internacional sigue siendo competencia de los Estados, por lo que reforzarlo también puede servir como recordatorio del papel actualmente importante y crucial de los Estados en este ámbito. Reforzarlo también sirve para proporcionar un mayor compromiso para abordar las amenazas a la paz y la seguridad.

d. **Fomentar diálogos entre múltiples partes interesadas sobre mecanismos de control de armas y desarme:** Permitir y fomentar la participación de los ANE en grupos de trabajo, reuniones, procesos y conferencias de revisión puede ayudar a mejorar su comprensión de los instrumentos, así como brindar oportunidades para beneficiarse de sus conocimientos, experiencia y conocimientos en un área específica. Las discusiones informales también pueden ayudar a asegurar la alineación entre las discusiones a nivel multilateral y las realidades sobre el terreno. Esto debería incluir, en la medida de lo posible, también a actores del sector privado no occidental.

→ Véase vías de acción en el Tema 1 (*Distribución desigual del poder y falta de inclusión dentro de las estructuras de toma de decisiones*), 2 (*Los Estados miembro se retiran de un compromiso multilateral significativo*), y 3 (*Capacidad para hacer frente a la aceleración y la intersección de crisis y problemas*).

13. Dificultad para alinear intereses entre actores públicos y privados

a. **Fomentar iniciativas y estructuras de incentivos que impulsen un mayor alineamiento entre el sector privado y los Estados:** Las estructuras de incentivos entre actores son diferentes con respecto a la seguridad internacional, y el objetivo sería alejarse de elementos como las ganancias, la participación de mercado, la influencia o las oportunidades de inversión como incentivos principales que motivan a los actores del sector privado en esta área. Comprender cuáles intereses se superponen y compiten entre los actores del sector privado y del sector público puede ayudar a identificar áreas de colaboración y áreas que deben ser superadas. Específicamente, se podrían utilizar mecanismos de cumplimiento y rendición de cuentas para alinear los intereses de los actores del sector privado con temas como el control de armas, el desarme y la prevención de conflictos. Estos mecanismos podrían, por ejemplo, reflejar los

mecanismos existentes, como el movimiento ambiental, social y de gobierno corporativo implementado para guiar estrategias de inversión más sostenibles. Esto también puede ayudar a identificar cómo se pueden gestionar las decisiones comerciales de ciertos actores del sector privado en términos de su impacto en las decisiones regulatorias. Por lo tanto, se podría considerar el desarrollo de principios rectores que empoderen a los actores del sector privado hacia un desarrollo positivo y el fortalecimiento de la seguridad internacional, proporcionando al mismo tiempo un incentivo financiero.

b. **Enfoque en los individuos además de las entidades:** Actualmente, el foco de atención en los actores del sector privado dentro de la seguridad internacional se centra principalmente en las entidades mismas. Sin embargo, un enfoque podría ser centrarse también en los individuos dentro de estas entidades, para apelar a ellos sobre las normas y reglas que se consideran críticas dentro de los procesos de control de armas y desarme, separando de hecho a los individuos del aspecto corporativo.

c. **Actualizar la normativa sobre participación del sector privado:** Los actores del sector privado desempeñan un papel cada vez más importante y, por lo tanto, ser más claro sobre su participación en áreas como la consolidación y el mantenimiento de la paz, la reconstrucción y el desarrollo es fundamental en el futuro. Por el contrario, también puede ser necesario aumentar la participación del sector público y de las instituciones internacionales en el sector privado o en las estructuras industriales, entendiendo que la participación del sector privado es una característica continua y definitoria.

14. Marginación de los ANE en las relaciones internacionales

a. **Reconocer las fortalezas de la inclusión de los ANE:** Los ANE pueden brindar perspectivas nuevas y adicionales, además de brindar aportes sustanciales en términos de diplomacia de Vía 2. Es necesario un reconocimiento adicional del valor agregado de los ANE; por ejemplo, aplicar el aprendizaje y los éxitos de procesos que los incluyeron exitosamente. En el ámbito del desarme, el proceso de declaración política sobre el uso de armas explosivas en zonas pobladas (EWIPA) se ha citado como un buen ejemplo de inclusión de las OSC. Aparte de esto, compartir experiencias personales de personas con VIH/SIDA con la junta ejecutiva del Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA también es un buen ejemplo de cómo llevar la realidad sobre el terreno a los tomadores de decisiones. Teniendo en cuenta estos ejemplos, una manera de avanzar en el campo del control de armas y el desarme en términos más amplios podría ser presentar el trabajo de los ANE de manera regular a la Junta Asesora en Asuntos de Desarme, para resaltar mejor los desafíos que se enfrentan en el terreno.

b. **Mejorar la representación de los ANE a nivel nacional:** Los Estados podrían tratar de garantizar y mejorar la inclusión de los ANE a nivel nacional, lo que a su vez generaría efectos en cadena a nivel internacional. Esto podría incluir consolidar organizaciones y defensores nacionales, establecer vínculos con ellos y brindarles el espacio necesario para brindar sus aportes.

c. **Agilizar el proceso de aprobación para la acreditación de los ANE:** Los ANE que deseen obtener un estatus consultivo que les permita acceder a una serie de organismos y mecanismos deben solicitar la acreditación del Consejo Económico y Social (ECOSOC). Las

sugerencias para agilizar este proceso incluyen garantizar tiempos de decisión más rápidos y la posibilidad de apelar en caso de que se rechace una solicitud.

d. **Mejorar los mecanismos de participación de los ANE en los procesos:** Hacer que los Estados proporcionen una explicación de por qué se impide la participación de ciertos ANE podría ayudar a abordar e identificar problemas subyacentes. De manera similar, proteger el tiempo de uso de la palabra para las intervenciones de los ANE también puede ayudar a garantizar que los presidentes dejen suficiente tiempo para la participación de los ANE, o garantizar que los ANE puedan tomar la palabra en múltiples intervalos, como es el caso en las Conferencias de los Estados Partes sobre el Tratado sobre el Comercio de Armas. Reestructurar los grupos de trabajo, particularmente sobre tecnologías nuevas y emergentes, para que se centren en expertos externos en estas cuestiones. También podrían utilizarse cada vez más los diálogos entre múltiples partes interesadas y otros mecanismos de consulta de información.

e. **Mejorar los procesos para la participación de los ANE geográficamente diversos:** Garantizar el equilibrio regional de la participación de los ANE va de la mano con garantizar una mejor participación. En particular, sería necesario examinar de las barreras de entrada (literal y figurativamente) que enfrentan los representantes de los ANE en las reuniones en Nueva York o Ginebra. Reducir los requisitos de visa y proporcionar financiación para los ANE no occidentales podría ayudar a garantizar opiniones más diversas.

f. **Considerar un modelo de asociación para mejorar la colaboración:** Una colaboración más estrecha y formas informales de trabajo entre los Estados y los ANE podrían garantizar que los ANE puedan compartir sus puntos de vista incluso si los procesos o reglas de procedimiento no siempre permiten su (plena) participación. Estas consultas también podrían garantizar que se escuchen una variedad de voces, incluidas las de personas subrepresentadas (jóvenes, mujeres, víctimas, entre otras). Como se señaló en los debates relacionados con la revitalización de la Conferencia de Desarme, los Estados también podrían incorporar las opiniones de los actores no estatales en sus declaraciones nacionales.[43]

15. Falta de inclusión y uso suficiente de entidades regionales y subregionales

a. **Inclusión de entidades subregionales e incluso locales además de regionales:** Las entidades subregionales pueden desempeñar un papel igualmente importante, si no más. Por lo tanto, se debe hacer más para garantizar que las entidades subregionales estén incluidas en los procesos, debates y otros mecanismos multilaterales. Esta inclusión también puede promover la adopción de determinadas cuestiones dentro de las entidades subregionales, que pueden contribuir a ayudar a los Estados a ratificar e implementar instrumentos. La formalización de enfoques hacia entidades subregionales (y, en algunos casos, regionales) podría ayudar a enfatizar la importancia de la participación en los procesos a nivel global. También se

---

[43] Véase Sebban et al., "Revitalizing the Conference on Disarmament: Workshop Report", UNIDIR, 18 de agosto de 2023, https://doi.org/10.37559/WMD/23/CD-Retreat.

podría explorar la inclusión de entidades o individuos locales, como alcaldes o líderes urbanos, para promover un enfoque de abajo hacia arriba para abordar ciertos temas.

b. **Empoderar a las entidades regionales y subregionales en materia de control de armas y desarme:** Se deben buscar mecanismos centrados regionalmente para garantizar que los instrumentos se diseñen de acuerdo con las realidades regionales o subregionales, lo que también aumenta sus posibilidades de implementación. El Marco Global para la Gestión de Municiones Convencionales durante toda su vida útil es un ejemplo de tal instrumento, que proporciona el marco general que luego puede hacerse más específico para cada región. Las Naciones Unidas podrían tratar de moderar y facilitar el debate sobre cuestiones regionales, dejando al mismo tiempo que los actores regionales y subregionales lideren el fondo de los debates y la implementación de diversos mecanismos. En la otra cara de la moneda, las entidades regionales y subregionales también podrían involucrarse más estrechamente en estas cuestiones y demostrar una participación proactiva.

c. **Desarrollar una estrategia clara de desarrollo de capacidades:** Mejorar la capacidad dentro de las entidades regionales y subregionales mediante la provisión de recursos, capacitación y oportunidades de participación. Las Naciones Unidas pueden desempeñar un papel en el desarrollo de orientación para estas entidades, particularmente en cuestiones en las que los Estados pueden no tener suficiente conocimiento o comprensión sobre la importancia de su participación. Es necesario identificar las brechas de conocimiento entre regiones, que podrían abordarse dentro de los grupos regionales y subregionales.

d. **Mejorar la coordinación y participación de las entidades:** Establecer memorandos de entendimiento para garantizar la alineación política entre entidades regionales y subregionales puede ayudar a aumentar su papel a nivel multilateral, así como a mejorar su coordinación.

→ Véase también vías de acción en el Tema 9 (*Falta de respuestas adecuadas al incumplimiento*).

16. Equilibrio entre regular la tecnología y permitir la innovación

a. **Aclarar la narrativa:** Utilizar iniciativas de capacitación, o reuniones informales antes de procesos formales, para mejorar la claridad sobre el hecho de que la regulación y la gobernanza de la tecnología no obstaculizarán la innovación o el desarrollo de tecnología emergente para usos pacíficos, lo que puede ayudar a eliminar algunas ideas o información errónea.

b. **Mejorar la gobernanza anticipatoria:** Se necesita una mejor previsión con respecto a la tecnología emergente y de doble uso, para ser más proactivos en términos de cuestiones tecnológicas y cómo pueden impactar –ya sea positiva o negativamente– la paz y la seguridad internacionales, así como las cuestiones relacionadas con el control de armas y el desarme. Esto podría incluir actividades periódicas de exploración de horizontes, debates con expertos externos y establecimiento de criterios claros sobre cuándo una tecnología merecería un mayor debate por parte de los Estados miembros como parte de un proceso más formalizado.

c. **Considerar la posibilidad de utilizar enfoques más dinámicos y flexibles como parte de la gobernanza tecnológica:** Las estructuras de tratados tradicionales, como las que se encuentran en el campo del control de armas y el desarme, pueden no ser las más adaptadas a tecnologías que tienen aplicaciones de amplio alcance, así como impactos positivos y "menos

positivos". Podría resultar útil elaborar enfoques más dinámicos. Esto puede incluir incluso la celebración de debates que no dependan del logro de un consenso o de un documento final.

→ Véase también las vías de acción en el Tema 12 (*Tensiones entre los papeles de los actores del sector privado y los de los Estados a nivel internacional*), 14 (*Marginación de los ANE en las relaciones internacionales*) y 15 (*Falta de inclusión y uso suficiente de entidades regionales y subregionales*).

17. Acceso y control de la tecnología y sus consecuencias

a. **Mantener debates periódicos sobre temas tecnológicos:** Hacer uso de la diversidad de instrumentos dentro de las Naciones Unidas—como la Oficina del Enviado del Secretario General para Tecnología o las reuniones de la fórmula Arria dentro del Consejo de Seguridad—para discutir los cambios—a menudo rápidos—en las tecnologías, con el fin de ser más proactivos en estos temas.

b. **Brindar apoyo a los Estados:** Se deberían considerar actividades de creación de capacidad para proporcionar a los Estados una mejor comprensión de las transferencias justas de tecnología, en particular para los Estados en desarrollo, y para superar cualquier brecha en el conocimiento. Las entidades a nivel global, regional y subregional también podrían desarrollar mecanismos de implementación, así como monitoreo y evaluación de tecnologías. Debería haber un estímulo para compartir innovaciones beneficiosas para superar una brecha tecnológica entre los Estados y dentro de ellos. Esto también puede incluir apoyo para ayudar a los Estados a desarrollar estrategias nacionales pertinentes.

c. **Desarrollar mejores regímenes de control de exportaciones y vías para compartir tecnologías:** Las tecnologías nuevas y emergentes requieren pensar con más detalle en su acceso a través de controles de exportación. Los mecanismos modificados y la participación de expertos pueden ayudar a desarrollar una comprensión de los desafíos, oportunidades y consideraciones éticas. Esto también podría incluir considerar controles de exportación (e importación) de transferencias de tecnología intangibles.

→ Véase también las vías de acción en el Tema 12 (*Tensiones entre los papeles de los actores del sector privado y los de los Estados a nivel internacional*), 8 (*Dificultad en la alineación de intereses entre los actores públicos y privados*) y 15 (*Falta de inclusión y uso suficiente de entidades regionales y subregionales*).

18. Preparación insuficiente para amenazas no tradicionales

a. **Mejorar la participación de un conjunto más amplio de actores:** Se debe adoptar un enfoque más inclusivo para permitir que los ANE, los grupos regionales y subregionales, los expertos independientes y otros actores contribuyan a las estrategias, debates y procesos nacionales, regionales y globales. Este conjunto más amplio de actores debería poder proporcionar información autorizada sobre las realidades y cuestiones sobre el terreno. A menudo, pueden aportar perspectivas que demuestran las interrelaciones entre las cuestiones, de maneras que a veces no se abordan plenamente en los procesos, pero que merecen un examen. Esto también incluye establecer más vínculos con otras comunidades de actores que trabajan en cuestiones relacionadas con el control de armas y el desarme o que impactan en ellos, como expertos en desarrollo, cambio climático, economía o cuestiones de salud, por ejemplo

mediante el establecimiento de grupos de trabajo o un grupo de trabajo para este tipo de trabajo transversal. Sin embargo, sería importante garantizar que esta experiencia se refleje en los debates y los procesos, en lugar de limitarse a convertir en un tema de seguridad estas amenazas no tradicionales.

b. **Aprender de los éxitos transversales:** Aprovechar las lecciones aprendidas de los organismos interregionales e interentidades existentes, como la Secretaría del Comité del Pacto Mundial de Coordinación contra el Terrorismo de las Naciones Unidas. En particular, el Pacto involucra a cerca de 50 entidades, que reúnen a entidades que trabajan en cuestiones relacionadas con el control de armas y el desarme con aquellas que trabajan en la lucha contra el terrorismo, el crimen y más. Este ejemplo y otros pueden proporcionar un modelo y un conjunto de lecciones aprendidas para abordar otras áreas transversales que se consideran tradicionalmente no pertenecientes al ámbito del control de armamentos y el desarme.

c. **Crear instrumentos que sean adaptables al cambio futuro:** Debería dejarse de depender del conocimiento pasado y adoptar enfoques que permitan un pensamiento más centrado en el futuro sobre las amenazas a la paz y la seguridad internacionales. Por ejemplo, se podrían emplear métodos de previsión y futuros para evitar depender únicamente de enfoques empíricos para analizar las amenazas. Además, incorporar más flexibilidad para garantizar que los acuerdos de control de armas y desarme puedan implementarse, modificarse y complementarse, a fin de mantenerse al tanto de los acontecimientos en curso, podría ser una posible solución para la exploración.

d. **Enfoque en la Agenda 2030 y más allá:** Los ODS cubren una variedad de cuestiones y proporcionan una hoja de ruta clara sobre lo que se puede y se debe lograr. Por lo tanto, se pueden implementar cambios o medidas contra amenazas no tradicionales que impactan la paz y la seguridad buscando implementar la Agenda 2030 dentro de los cronogramas establecidos por el Secretario General y monitorear su implementación para prepararnos para lo que pueda venir después de la Agenda 2030. Además, la Agenda 2030 proporciona vínculos claros entre el control de armas, el desarme y el desarrollo, cuyo mensaje podría reforzarse y comunicarse mejor y en el futuro podría integrarse más estrechamente con las cuestiones de paz, seguridad y desarme dentro del control de armas y el desarme foros.

e. **Mejorar el uso de mecanismos de mitigación y alerta temprana:** Estos mecanismos se pueden configurar para monitorear una cantidad de variables, que pueden mapearse en una serie de amenazas. Además de estos mecanismos, también se debe determinar una respuesta adecuada y de múltiples partes interesadas a estos indicadores.

f. **Reexaminar conceptos como paz y conflicto:** Reconsiderar las definiciones de "conflicto" también podría ser una manera de incluir un alcance más amplio con respecto a las amenazas. Esto incluye, en particular, tener en cuenta casos o armas que caen por debajo del umbral, como casos de violencia armada o armas de bajo nivel, como dispositivos explosivos improvisados.

→ Véase también la vía de acción en el Tema 3 (*Capacidad para hacer frente a la aceleración y la intersección de crisis y problemas*), 14 (*Marginación de los ANE en las relaciones internacionales*), 9 (*Falta de respuestas adecuadas al incumplimiento*) y 15 (*Falta de inclusión y uso suficiente de entidades regionales y subregionales*).

Anexo 2. Participación de expertos

El grupo de expertos estaba compuesto por 15 expertos principales y 7 expertos ad hoc que ayudaron a dar forma al desarrollo de los escenarios futuros. Cuatro optaron por permanecer en el anonimato y los 18 restantes se mencionan a continuación.

Alisha Anand
Andrey Baklitskiy
Tomisha Bino
Renata Dalaqua
Harry Deng
Sarah Erickson
Hardy Giezendanner
Sarah Grand-Clément
Paul Holtom
Trish Lavery
Marina Manke
Manuel Martinez Miralles
Siobhan O'Neil
Giacomo Persi Paoli
Pavel Podvig
Farzan Sabet
Ioana Puscas
Sweta Saxena

Más allá del grupo de expertos, más de 60 participantes participaron en los cinco talleres, todos los cuales se llevaron a cabo bajo la Regla de Chatham House. Además, se realizaron entrevistas con 22 personas, dos de las cuales optaron por permanecer en el anonimato y las 20 restantes se mencionan a continuación.

Simon Bagshaw
Tiyamike Banda
Tomisha Bino
Renata Dalaqua
Lucia Dammert
Neil Davison
Renata Dwan
Chris Earney
Rose Gottemoeller
Henriette van Gulik
Paul Holtom
Nnenna Ifeanyi-Ajufo
Chris King
Ivan Marques
Manuel Martinez Miralles
Uzochukwu Ohanyere
Siobhan O'Neil
Saji Prelis
Lena Slachmuijlder
Michael Spies
Beyza Unal

@unidir

/unidir

/un_disarmresearch

/unidirgeneva

/unidir

Palais des Nations
1211 Geneva, Switzerland

© UNIDIR, 2024

WWW.UNIDIR.ORG